Vicenç Fisas

UNA ALTERNATIVA A LA POLÍTICA DE SEGURIDAD EN EUROPA

CATARATA

Vicenç Fisas

UNA ALTERNATIVA A LA POLÍTICA DE SEGURIDAD EN EUROPA

CATARATA

Índice

1. INTRODUCCIÓN
2. LA LLEGADA DE TRUMP Y LA HISTERIA COLECTIVA DE 2025
3. SOBRE PERCEPCIONES, AMENAZAS, NARRATIVAS E IMÁGENES DE ENEMIGO
4. EL CASO DE LOS PAÍSES BÁLTICOS, POLONIA Y EL TRATAMIENTO DE LAS MINORÍAS
5. EL CAMBIO DE LAS NARRATIVAS
6. EVOLUCIÓN DEL PENSAMIENTO SOBRE LA SEGURIDAD EN EUROPA DESDE LA OTAN
7. CAMBIO DE RUMBO. EL "LIBRO BLANCO DE LA DEFENSA EUROPEA,PREPARACIÓN PARA 2030"
8. LAS RELACIONES ENTRE LA OTAN Y RUSIA
9. LA AMPLIACIÓN DE LA OTAN Y LOS TEMORES DE RUSIA: EL CASO DE UCRANIA
10. LA POLÍTICA EXTERIOR RUSA
11. LA POLÍTICA DE DEFENSA RUSA
12. ¿SE PUEDE INCLUIR A RUSIA EN UN PROYECTO DE SEGURIDAD EUROPEO?
13. LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA
14. REPENSAR UNA NUEVA ARQUITECTURA DE SEGURIDAD PARA EUROPA
15. VOLVER A LA SEGURIDAD COMPARTIDA. EL DEBATE SOBRE LA INDIVISIBILIDAD
16. LA SEGURIDAD COOPERATIVA
17. VITALIZAR EL CONSEJO RUSIA-OTAN
18. REFORMAR Y FORTALECER LA OSCE
19. POTENCIAR LAS MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA
20. LAS DEFENSAS NO OFENSIVAS Y NO PROVOCATICAS
21. RETOMAR EL DESARME
22. CONCLUSIÓN Y RESUMEN DE LAS PROPUESTAS

23. NOTAS

VICENÇ FISAS

Es analista de procesos de conflicto y paz. Desde su creación en 1999 hasta mediados de 2016, dirigió la Escuela de Cultura de Paz de la Universidad Autónoma de Barcelona y fue titular de la Cátedra UNESCO de Paz y Derechos Humanos de dicha universidad, creada en 1997. Es doctor en Estudios de Paz por la Universidad de Bradford (Reino Unido) y recibió el Premio Nacional de Derechos Humanos en 1988 y el Premio ICIP de Consolidación de la Paz 2024. Es autor de más de 60 libros sobre paz, conflictos, política internacional, desarme, negociación y procesos de paz. Entre estos libros se encuentran Procesos de paz y negociación en conflictos armados (2004), Diplomacia de paz (2015), La gestión de las crisis sociopolíticas: ¿prevención y/o cambio estructural? (2017), Fabricando al enemigo (2021), Manual de negociación de conflictos políticos (2021), Hegemonías, bloques y potencias en el siglo XXI (2022) y Negociar la paz en tiempos de guerra (2025).

Vicenç Fisas

Una alternativa a la política de seguridad en Europa

COLECCIÓN INVESTIGACIÓN Y DEBATE

© VICENÇ FISAS, 2025

© LOS LIBROS DE LA CATARATA, 2025
FUENCARRAL, 70
28004 MADRID
TEL. 91 532 20 77
WWW.CATARATA.ORG

UNA ALTERNATIVA A LA POLÍTICA DE SEGURIDAD EN EUROPA

ISBNE: 978-84-1067-352-6
ISBN: 978-84-1067-333-5
DEPÓSITO LEGAL: M-10.711-2025
THEMA: GTU/JWLP/JPWS

ESTE LIBRO HA SIDO EDITADO PARA SER DISTRIBUIDO. LA INTENCIÓN DE LOS EDITORES ES QUE SEA UTILIZADO LO MÁS AMPLIAMENTE POSIBLE, QUE SEAN ADQUIRIDOS ORIGINALES PARA PERMITIR LA EDICIÓN DE OTROS NUEVOS Y QUE, DE REPRODUCIR PARTES, SE HAGA CONSTAR EL TÍTULO Y LA AUTORÍA.

INTRODUCCIÓN

¿Estamos a la puerta de una tercera guerra mundial? ¿Tiene Rusia la intención de invadir Europa o parte de ella? ¿Estamos peor que en la Guerra Fría? ¿Está justificada la percepción de que estamos muy amenazados? ¿Tiene sentido rearmarse hasta los dientes, en niveles nunca vistos? ¿Está Europa desprotegida sin Estados Unidos? ¿Tenemos que volver a implantar el servicio militar obligatorio?

Estas son algunas de las preocupaciones que tiene mucha gente en el viejo continente, después de que, tras la última guerra de Ucrania y la amenaza de Estados Unidos de dejar a Europa a su suerte en temas de defensa, se nos repita constantemente que estamos en peligro. ¿Es realmente cierto? En mi opinión, no. Sí es cierto que existe un comportamiento totalmente inaceptable por parte de Rusia al invadir Ucrania, pero también es verdad que el problema viene de muchos años antes, tiene sus raíces en la miopía política de los años noventa, al querer hundir y humillar a un país que hasta entonces era una gran potencia. No voy a tratar de dilucidar si las responsabilidades están repartidas, que no tendría sentido y no justifica ni explica lo que estamos haciendo unos y otros en estos momentos, sino que intentaré explicar lo que sucede ahora y qué razones invocamos para justificarlo, sin que haya conciencia de las tremendas consecuencias de nuestras acciones, algunas de carácter irreversible, y que, a mi parecer, nos sitúa en unos escenarios peores de los que ya tenemos.

Sostendré que hay que cambiar las percepciones, las narrativas, las doctrinas y los potenciales bélicos de ambos lados, rebobinando para

recuperar doctrinas, iniciativas y políticas que en el pasado dieron buen resultado. En realidad, no hay que inventar mucho, sino rescatar planteamientos que nos permitan encarar un futuro con menos riesgos, amenazas y temores, y mediante muchas medidas recíprocas y otras unilaterales, pero con capacidad de contagio. Eso implica buscar espacios de diálogo, repensar la arquitectura de la seguridad europea, abandonar esquemas que nos pueden llevar a callejones sin salida o al precipicio, y, en cambio, construir un esquema de seguridad compartida en el que nadie quede excluido, lo que significa que también tendrá que estar Rusia. Esto significa que habrá que cambiar muchas cosas y tener algo de paciencia, pues los cambios que voy a proponer nos situarán en las antípodas del pensamiento estratégico imperante en estos momentos, donde el protagonismo ha sido secuestrado por políticos y estrategas y pensadores orgánicos de los aparatos más militaristas, con gran regocijo para los fabricantes de armas, que aplauden el desconcierto actual para hacer su gran negocio, aunque esto finalmente provoque más inseguridad.

Si planteo un nuevo esquema de seguridad para Europa, en vez de utilizar el término defensa, es porque la seguridad es una expresión que va más allá de lo militar, que es la base de las políticas de defensa. Por eso utilizaré y vindicaré los conceptos de seguridad compartida, en común, cooperativa e indivisible, que van de la mano de las defensas no ofensivas y no provocativas, actualmente desvalorizadas y que habrá que rescatar. Hace ahora 40 años, escribí un libro con una propuesta alternativa a la política de defensa en España[1]. Al repasarlo ahora, me he dado cuenta de la regresión a la que hemos llegado, pues los planteamientos que ya hacía entonces también son válidos para diseñar ahora el futuro, pues incluía igualmente algunas propuestas para la seguridad europea. Nueve años después, en 1994, también insistí en estos modelos de defensas alternativas en otro ensayo[2], donde recopilaba estudios publicados a principios de los años noventa, una década muy rica en propuestas, algo que echo en falta en el mundo de hoy, demasiado conformista con lo que denominó la histeria de 2025 en cuanto a la seguridad, con una enorme cantidad de analistas y centros dedicados a fortalecer la dimensión militar de la Unión Europea o la capacidad militar de

la OTAN para hacer frente a los nuevos desafíos. En este sentido, este libro va a contravía del pensamiento dominante en temas de seguridad, pero tiene la pretensión de ayudar a fortalecer un debate necesario, urgente y valiente sobre lo que convendría hacer y lo que habría que rechazar de plano.

Para ello, en el capítulo final, con las conclusiones, recojo 73 propuestas desarrolladas en el libro, divididas en seis apartados: cambiar las percepciones y las narrativas, los principios de la seguridad, acuerdos de cooperación, medidas de confianza, desarme y desmilitarizar la Unión Europea. Una agenda muy concreta, que pueda servir de hoja de ruta para diseñar una alternativa a la seguridad europea que nos están imponiendo a través del rearme.

Podemos y debemos plantear un nuevo esquema para la seguridad del continente, y con urgencia, puesto que la maquinaria del rearme ya se ha puesto en marcha y hay demasiados políticos convencidos de que no hay otra opción y que aplauden este nuevo ardor guerrero que parece que ahora deberíamos compartir todos los ciudadanos de la mayor parte de Europa, frente a un perfecto y necesario enemigo, que es Rusia, sin preguntarnos si existe la posibilidad de revertir la situación y empezar de nuevo una cooperación que ayude a distender el ambiente, cambiar las percepciones negativas mutuas y darnos un margen para rectificar lo que nos separa. Será, sin duda, una tarea compartida, responsabilidad de ambos lados, por lo que las propuestas de este ensayo no solo van dirigidas a los países de la OTAN, sino también a Rusia, que tiene una parte de su población igualmente inquieta por lo que consideran una nueva amenaza de Occidente. Reducir estas percepciones de amenaza y terminar con la constante creación de imágenes de enemigo es uno de los propósitos de una propuesta que va al encuentro de sociedades que se están distanciando a causa de pésimas políticas de unos y otros. La solución, si es que existe, deberá ser compartida, pero nunca vendrá si no somos capaces de plantear propuestas lo más concretas posibles y a partir de unos principios, el cimiento de la arquitectura de la seguridad europea, que sean de sentido común y todo el mundo pueda entender y, espero, compartir algún día.

LA LLEGADA DE TRUMP Y LA HISTERIA COLECTIVA DE 2025

En la Cumbre de Gales de 2014, cuando Jens Stoltenberg era el secretario general de la OTAN, los países miembros acordaron aumentar su gasto en defensa hasta al menos el 2% del PIB en un plazo de diez años. Esto marcó un punto de inflexión para la OTAN, al volver a enfocarse en la defensa territorial en Europa, en respuesta al comportamiento de Rusia en Ucrania, y al mismo tiempo adaptarse a nuevas amenazas globales. Para la OTAN no solo se trata de gastar más, sino de invertir inteligentemente en capacidades clave como defensa aérea y antimisiles, ciberseguridad, inteligencia artificial y tecnologías emergentes, municiones y reservas estratégicas. Para ello, la OTAN ha pedido que los países europeos refuercen su base industrial de defensa para garantizar suministros sostenidos (especialmente tras el envío masivo de armamento a Ucrania).

Tras asumir Donald Trump la presidencia de Estados Unidos, se ha alentado a los países europeos a asumir más responsabilidad en su propia defensa, para reducir la carga que actualmente recae en Estados Unidos, que sigue siendo el mayor contribuyente. La OTAN señala también la necesidad de estar listos para enfrentar amenazas simultáneas en diferentes frentes: en el este (Rusia), en el sur (inestabilidad en el norte de África y el Sahel) y en el ciberespacio. A principios de 2025, aproximadamente 84.000 militares estadounidenses estaban desplegados en Europa. Esta cifra incluye fuerzas estacionadas permanentemente y aquellas en despliegues rotativos, con el número total fluctuando debido a ejercicios planificados y rotaciones regulares. Alemania, con 35.000 militares; Italia, con 12.500, y Reino Unido,

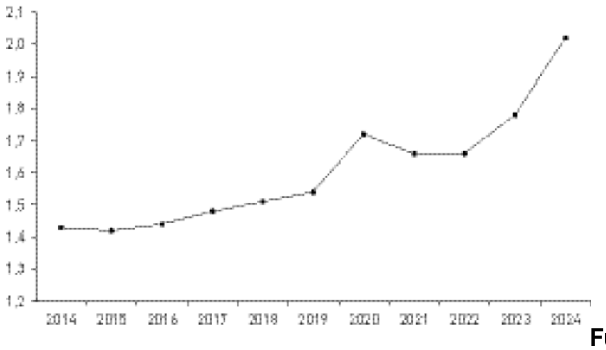
con 9.700, son los países con más militares de Estados Unidos, que tiene nada menos que 40 bases en suelo europeo. La cuestión, sin embargo, es que esta presencia en Europa responde más a los intereses propios de Estados Unidos que a una pretendida defensa del viejo continente. Eso podría ser válido al terminar la Segunda Guerra Mundial, pero no para el presente. Mantener tropas en Europa permite a Estados Unidos proyectar su influencia militar y política no solo en el continente, sino también hacia regiones cercanas como Oriente Medio, África del Norte y Asia Central. Europa sirve como plataforma logística y estratégica para intervenciones rápidas en otras regiones. Por tanto, si Estados Unidos, por decisión de Trump, argumenta que Europa tendría que pagar su defensa desde su propio bolsillo, lo natural y coherente es que retirara sus militares del continente, cosa que no hará. Hay todo un engaño en esta argumentación disuasoria hacia Europa. La OTAN, en su sentido de asociación atlántica, ya no existe.

Durante la campaña presidencial, Donald Trump generó polémica al sugerir que no acudiría rápidamente en ayuda de los países de la OTAN que no cumplieran con sus compromisos financieros, incluso alentando a Rusia a "hacer con ellos lo que quisieran". En diciembre de 2024, Trump afirmó que la OTAN estaba "aprovechándose de Estados Unidos". El expresidente repitió sus críticas habituales hacia la Alianza militar, declarando que "deben pagar sus cuentas" y que no dudaría en considerar la salida de Estados Unidos de la organización si los países aliados no tratan a su nación "de manera justa". "En primer lugar, nos están explotando en el comercio. Las naciones europeas no compran nuestros automóviles, no compran nuestros alimentos, no compran nada. Es una vergüenza. Y, además, nosotros los protegemos. Es un doble golpe", comentó Trump.

En enero de 2025, el secretario general de la OTAN, Mark Rutte, aseguró estar de acuerdo con el presidente estadounidense Donald Trump, quien había exigido que los países miembros de la Alianza aumentaran su presupuesto de defensa del 2 al 5% de su PIB. En una mesa redonda del Foro de Davos, Rutte dijo que el presupuesto de defensa de Europa ronda el 2% y que tenía que ser mucho mayor. "Creo que Donald Trump tiene razón en que no estamos gastando lo suficiente", expresó el jefe de la OTAN. Rutte

también advirtió en el Foro que una victoria rusa sobre Ucrania dañaría la credibilidad de la Alianza y dispararía los gastos de defensa a miles de millones de euros. "Si Ucrania pierde, disuadir a Rusia de una invasión en otro país de la OTAN implicaría un precio mucho, mucho más alto que el que estamos contemplando en este momento para aumentar nuestra producción militar e industrial", dijo Rutte[3]. Unos días antes, Mark Rutte defendió que los aliados europeos invirtieran en defensa "una pequeña fracción" de lo que dedican a pensiones, sanidad o seguridad social, a fin de garantizar la seguridad de las futuras generaciones. "Ahora estamos a salvo. No lo estaremos dentro de cinco años, así que tenemos que empezar hoy, invirtiendo más en aumentar la producción, mejorar la capacidad de recuperación y apoyar a Ucrania", concluyó[4]. No obstante, a mediados de marzo, también dijo que Europa y Estados Unidos deberían normalizar eventualmente las relaciones con Rusia una vez que terminaran los combates en Ucrania[5]. El primer día de abril, en una rueda de prensa, Rutte aseguró que el gasto militar debería estar "considerablemente por encima del 3% del PIB" para "mantenernos a salvo en esta parte de Europa", aseguró.

GRÁFICO 1
% DEL GASTO MILITAR SOBRE EL PIB EN LOS PAÍSES EUROPEOS DE LA OTAN (A PRECIOS CONSTANTES DE 2015)



Fuente: OTAN.

La presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, también ha manifestado en múltiples ocasiones la necesidad de que Europa incremente su gasto en defensa para garantizar su seguridad y autonomía estratégica. En marzo de 2025, presentó el plan ReArm Europe[6], también conocido como Readiness 2030, con el objetivo de movilizar hasta 800.000 millones de euros

en los próximos cuatro años para fortalecer las capacidades militares de la Unión Europea. Este plan propone varias medidas clave:

- Flexibilidad fiscal. Suspender temporalmente las reglas fiscales de la UE para permitir que los Estados miembros aumenten su gasto en defensa sin infringir los límites de déficit y deuda.
- Préstamos de defensa. Ofrecer 150.000 millones de euros en préstamos para proyectos conjuntos de defensa, como sistemas de defensa aérea y antimisiles.
- Reorientación presupuestaria. Redirigir fondos existentes de la UE, como los de cohesión, hacia inversiones en defensa.
- Rol del Banco Europeo de Inversiones (BEI). Levantar restricciones para que el BEI pueda financiar proyectos de defensa. Movilización de capital privado: Crear mecanismos para atraer inversión privada hacia el sector de la defensa.

En la presentación de su plan, la presidenta dijo lo siguiente:

> Vivimos en tiempos cruciales y peligrosos. No necesito describir la gravedad de las amenazas que enfrentamos ni las devastadoras consecuencias que tendremos que soportar si se materializan. Porque la cuestión ya no es si la seguridad de Europa se ve amenazada de forma real ni si Europa debería asumir una mayor responsabilidad por su propia seguridad. En realidad, conocemos las respuestas desde hace tiempo. La verdadera pregunta que tenemos ante nosotros es si Europa está preparada para actuar con la decisión que la situación exige. Y si Europa está preparada y es capaz de actuar con la rapidez y la ambición necesarias. En las diversas reuniones de las últimas semanas, la más reciente hace dos días en Londres, la respuesta de las capitales europeas ha sido tan contundente como clara. Vivimos en una era de rearme. Y Europa está lista para aumentar drásticamente su gasto en defensa, tanto para responder a la urgencia a corto plazo de actuar y apoyar a Ucrania como para abordar la necesidad a largo plazo de asumir una responsabilidad mucho mayor por nuestra propia seguridad europea.

Von der Leyen ha enfatizado la urgencia de este fortalecimiento militar, señalando que Europa debe estar preparada para enfrentar amenazas y reducir su dependencia de aliados externos. Ha subrayado que, aunque los

Estados miembros seguirán siendo responsables de sus propias fuerzas armadas, es esencial una mayor coordinación y colaboración a nivel europeo. Además, ha propuesto suspender temporalmente las reglas fiscales de la Unión Europea para permitir que los países aumenten su gasto en defensa sin estar sujetos a los límites de déficit y deuda pública, reconociendo la necesidad de inversiones significativas en este ámbito. Este es el planteamiento dominante en estos momentos y que habría que cambiar totalmente a través de propuestas alternativas convincentes.

SOBRE PERCEPCIONES, AMENAZAS, NARRATIVAS E IMÁGENES DE ENEMIGO

Hace pocos años escribí un libro donde explicaba cómo se formaban las imágenes de enemigo[7]. Se publicó un año antes de que empezara la guerra de Ucrania y creo que puede ayudar a comprender lo que pensamos y hacemos, lo que nos invitan a hacer sin darnos cuenta de las repercusiones finales y de los mecanismos que se ponen en marcha para justificar lo que poco antes nos parecía inconcebible. Voy a rescatar algunos párrafos de este ensayo, como prólogo teórico sobre lo que después voy a comentar sobre las percepciones de amenaza que nos ha llevado a la situación actual, en la que volvemos a tener bloques enfrentados y sociedades temerosas sobre las intenciones del "otro", que, como mínimo, consideramos amenazantes y, aunque sea en voz baja, como "enemigos".

Sean internos o externos, los presentados como "enemigos" suelen ser construcciones ideológicas y políticas, y no derivadas de pulsiones biológicas o estructuras genéticas. No nacemos teniendo ya enemigos prenatales, sino que aprendemos a tenerlos, por varios motivos y con diferentes estrategias. El paso de la percepción de "enemistad" a la imagen de "enemigo" es abismal y crucial. La proliferación de imágenes negativas y simplificadas, como se verá, son pensamientos disfuncionales y distorsionados, similares a lo que, en 1957, el psicólogo estadounidense Leon Festinger llamó "disonancias cognitivas", para evitar sufrimientos o reacciones temidas y que no permiten conocer con precisión la realidad, con lo que se falla en la evaluación.

¿Se pueden tener enemigos sin odiarlos? ¿Se puede odiar a alguien sin que sea declarado enemigo? Son dos conceptos muy cercanos, pero diferentes. La enemistad o el sentimiento de odio, por ejemplo, no implica necesariamente

convertir a la persona afectada en enemiga, sino ponerle distancia, creando desafecto, aborrecimiento, denostación, desamor o aversión, por ejemplo. Incluso se pueden crear enemigos de forma muy abstracta, impersonal, sin caras visibles. Tanto en el pasado como el presente han existido formas de dominio que han requerido la existencia de supuestos enemigos a los hay que odiar y eliminar, y para ello se han buscado los mecanismos de fomentar esa hostilidad hacia otros. Y si no existen de veras, se crean artificialmente, se fabrican, porque es práctico e instrumental, incluso para medir nuestro nivel de capacidad grupal, identitaria, valorativa o de simple patrioterismo. Como recordaba Umberto Eco[8] en un ensayo, "tener un enemigo es importante no solo para definir nuestra identidad, sino también para procurarnos un obstáculo con respecto al cual medir nuestro sistema de valores y mostrar, al encararlo, nuestro valor. Por tanto, cuando el enemigo no existe, es preciso construirlo". El tema, ciertamente, no es nuevo, pero las formas sí. En ningún caso pueden compararse las maneras de los tiempos faraónicos, de la época medieval o de hace un siglo con lo que ocurre ahora mismo. La comunicación y la tecnología, por sí solas, ya han hecho cambiar la manera de actuar en estas cuestiones.

Haciendo un símil con la filmografía, en el tema que nos ocupa, veremos que hay quienes hacen el guion y otros que dirigen, producen, actúan, hacen la propaganda y observan. Se trata de un proceso, con diversos actores y secuencias temporales más o menos pautadas. Además de los líderes que alientan e inducen al odio, también intervienen ideólogos, propagandistas, intelectuales orgánicos, instituciones, escuelas de entrenamiento, financiadores, empresas y suministradores de material bélico, etc. Luego vienen los ejecutores, normalmente jóvenes varones bien aleccionados que son invitados a convertirse en mártires involuntarios. Un estereotipo es una imagen o una concepción simplificada de las cosas y de las personas o grupos, exagerando algunos de los aspectos o percibiéndolos de forma sesgada. Los prejuicios y los estereotipos no dependen únicamente de los individuos como sujetos únicos con plena capacidad reflexiva y ajenos a cualquier influencia, sino también, y especialmente, del contexto sociocultural en que se vive y de los sistemas de creencias del grupo o de sus

dirigentes. Incluyen componentes descriptivos, afectivos y normativos. Forman parte de un acumulado de circunstancias, vividas e interpretadas de forma diferente. Un mismo hecho o cosa, una realidad, puede ser vista como positiva o negativa, aceptable o no, según el historial de cada persona. Así, los estereotipos y los prejuicios son herramientas que en buena parte desarrollan los grupos, o quienes tienen más influencia en dichos grupos, y que comparten al conjunto sus miembros, que los integran o no según su núcleo de subjetividad.

Los sentimientos de frustración o marginación, o la percepción de estar discriminados, están detrás de las primeras raíces del proceso de instrumentalización política del comportamiento que conduce al sentimiento de amenaza y a violencias colectivas. Las creencias son también bases esenciales para la emoción, y hay emociones como la ira, el odio, el temor o el pesar, que, si bien pueden ser respuestas a la idea de vulnerabilidad, pueden ser utilizadas por personas con una gran capacidad de manejar las emociones de los demás para su propio beneficio, esto es, creando vulnerabilidades interesadas e invitando a sus incondicionales a la acción violenta. De ahí el poder del discurso político manipulador. Basta con crear percepciones de amenaza, temor u odio, aunque sean infundadas, y construir un relato de protección y seguridad. Así se conquista la mente, con jerarquías aseguradoras que tienen capacidad de dañar a terceros y que son poco propicias a ver el sufrimiento ajeno.

Cuando las percepciones no se corresponden con la realidad, surge la mala percepción y la distorsión; a partir de aquí, varios mecanismos psicológicos (la proyección, los estereotipos, la formación de imágenes reflejadas, el cabeza de turco o chivo expiatorio, etc.) pueden crear imágenes de enemigo. Son percibidas así porque, previamente, han entrado en un proceso de deshumanización, de despersonalización, las etapas finales que empiezan por dar una entidad diferenciada y excluyente al "nosotros" y al "ellos". El enemigo pasa al nivel de subhumano y eso facilita enormemente la aplicación de una violencia desmesurada sobre él. La interpretación del pasado y del presente, más las proyecciones de futuribles, configuran la manera de cómo se forman las imágenes de enemigo, usando mitologías, imágenes, metáforas,

marcos, narraciones e ideas con el propósito de deslegitimar a un grupo y para un propósito específico. Se basan en creencias que se estereotipan con facilidad, de manera que el declarado como enemigo es el depositario de una serie de negatividades, extensibles a todo su grupo. Podemos partir, pues, de esa primera descripción. Luego podemos sumarle otros aspectos, como las percepciones manipuladas a través de la retórica persuasiva, un uso perverso del lenguaje y de los símbolos capaces de crear realidades más o menos ficticias, pero eficaces en el momento de asignar enemigos. La propaganda a favor de la guerra o para participar en ella es un ejemplo típico de cómo la persuasión puede modelar las actitudes, el paso previo al cambio de comportamiento, para luego fabricar consensos sobre las atribuciones malignas del adversario, en una suerte de solidaridad social y de autoprotección hacia amenazas sobre las creencias básicas, que quizá fueron inventadas o exageradas.

El surgimiento de un enemigo, pues, no es algo espontáneo ni improvisado. Es fruto de un proceso que puede ser más o menos largo en el tiempo y que puede ser evitado a tiempo si lo que se quiere es no llegar a este extremo. Pero, a veces, es justamente lo que se busca por parte de algunas personas. Su éxito dependerá de los adeptos que encuentren. La escalada en los conflictos puede interpretarse perfectamente desde los procesos de comunicación que siguen los actores confrontados. Su lógica es aplastante. Primero, las partes ponen encima de la mesa sus demandas; luego, una parte las rechaza con argumentos bien o insuficientemente razonados, y se empiezan a deteriorar las relaciones personales. El tema inicial puede quedar difuminado por esta deficiente relación, proclive a distorsionar lo inicialmente planteado, que es visto con mala intención. Las percepciones, por tanto, cada vez juegan un rol mayor. Luego aumentan las acusaciones mutuas, las culpabilizaciones y las proyecciones, dando pie al sentimiento de amenaza y, de ahí, y de forma casi inevitable, a la percepción de que el otro es ya el enemigo, no el interlocutor. La intensificación del conflicto se puede visualizar muchas veces con un círculo que se retroalimenta con, al menos, una de las partes que interactúa con la otra de forma tramposa, en la búsqueda de nuevos pretextos para amplificar una supuesta desavenencia

insalvable, por lo que considera que cualquier intento de diálogo está abocado al fracaso desde el inicio.

Como señala Louis Oppenheimer[9], dentro del enfoque de psicología social, una imagen de un enemigo representa la base de las creencias o suposiciones sobre un individuo o un grupo y se considera una reacción natural al proceso de formación de la identidad por parte de los individuos y los grupos. Para este autor, la identidad de grupo se define por contraste con otros grupos y es el resultado de comparaciones sistemáticas con una diferenciación de otros grupos, y, en algunos casos, la aparición de una identidad de grupo va acompañada de una derogación de otros grupos. Las imágenes enemigas o los estereotipos negativos pueden, por lo tanto, considerarse como creencias sobre individuos o grupos que están codeterminadas por variables individuales internas, contextos sociales externos y dinámicas de grupo dentro y fuera de este, pues se trata de un proceso tridimensional.

Evitar la profusión de fábricas de enemigos en la sociedad actual, pasa por el elogio a la buena vecindad, la reflexión crítica, la comunicación completa, la capacidad dialógica, la restitución de lo negado y de lo invisibilizado, la empatía, el cuidado, la educación de los afectos, el apego, evitar las simplificaciones, fomentar la solidaridad, el reconocimiento de la alteridad, la relación de reciprocidad, la capacidad para actuar y obrar, el respeto mutuo por la individualidad y la singularidad de todos, la estima de la pluralidad, las mixturas y lo híbrido, la aceptación del disenso, la estima social, el reconocimiento de los propios límites, ser conscientes de los efectos y repercusiones de nuestros actos, el respeto (incluida a la naturaleza), la confianza, la autoestima, la igualdad de oportunidades, la satisfacción de las necesidades básicas, salir de los marcos del conflicto permanente o redefinir las relaciones, entre otros muchos aspectos. Muchos de estos elementos están vinculados a la capacidad dialógica que permite afrontar y abordar sin violencia los conflictos. Avanzo estas virtudes, pues nuestro objetivo será ver si es posible construir una alternativa a las actuales políticas de seguridad, y esta no será posible sin tener en cuenta muchos aspectos que conciernen a nuestras propias actitudes frente a la sociedad y al mundo. Veamos, pues, cómo nos calificamos como grupos y, en este caso, veamos lo que dicen la

OTAN y Rusia.

En los documentos oficiales de la OTAN, especialmente en su Concepto Estratégico de 2022, Rusia no es calificada directamente como "enemigo", pero sí es considerada una "amenaza significativa y directa" para la seguridad de los países miembros. "La Federación Rusa es la amenaza más significativa y directa para la seguridad de los aliados y para la paz y la estabilidad en el área euroatlántica", dice exactamente el documento, que marca un cambio importante respecto a versiones anteriores, como la de 2010, donde incluso se hablaba de cooperación con Rusia. El cambio se debe, principalmente, a la anexión de Crimea en 2014 y la invasión a gran escala de Ucrania en 2022. En la doctrina de seguridad nacional de Rusia se menciona a la OTAN como una de las principales amenazas para la seguridad nacional rusa. Ninguna de las dos partes suele utilizar el término "enemigo", pero por simple sutileza diplomática. En cuanto a lo que opina la gente del común, y según algunas encuestas, es importante destacar que las percepciones de que Rusia es un adversario varían entre los Estados miembros de la Unión Europea. En países como Dinamarca, Polonia y Suecia, más del 70% de los ciudadanos consideran a Rusia como un adversario. En contraste, en Italia y Bulgaria, los porcentajes son menores, con un 37% y un 17% respectivamente. Según un informe del Atlantic Council publicado en diciembre de 2024, aproximadamente el 42% de los rusos que apoyan la guerra en Ucrania lo hacen por razones pragmáticas, describiendo el conflicto como defensivo o inevitable debido a la expansión de la OTAN[10].

EL CASO DE LOS PAÍSES BÁLTICOS, POLONIA Y EL TRATAMIENTO DE LAS MINORÍAS

Los países bálticos y Polonia han advertido constantemente que podrían ser los siguientes blancos de una agresión rusa, por lo que la OTAN ha aumentado su presencia militar en estos países como medida de disuasión. En estos países, la percepción de amenaza es mayoritaria entre la población. Veamos los motivos. Los países bálticos (Estonia, Letonia y Lituania) se sienten amenazados por Rusia por varias razones históricas, geográficas y políticas. En primer lugar, por la historia de ocupación soviética. Los tres países fueron ocupados por la Unión Soviética durante y después de la Segunda Guerra Mundial hasta 1991, y durante décadas han querido ser independientes. En otoño de 1939, la URSS firmó tratados de "asistencia mutua" con los tres países bálticos, que permitían el establecimiento de bases militares soviéticas en su territorio. En junio de 1940, aprovechando que el mundo estaba centrado en la guerra en el oeste de Europa (la caída de Francia), la URSS emitió un ultimátum a los tres países, exigiendo la entrada de más tropas soviéticas. Poco después, se formaron Gobiernos títeres bajo control soviético, que convocaron elecciones manipuladas. Los nuevos Parlamentos "solicitaron" ser parte de la URSS. En agosto de 1940, Estonia, Letonia y Lituania fueron formalmente incorporadas a la URSS como repúblicas soviéticas. Así estuvieron durante medio siglo.

Esa experiencia de vivir bajo la URSS dejó una fuerte desconfianza hacia la Rusia actual. Además, comparten frontera con Rusia (Estonia y Letonia) o están muy cerca (Lituania). También puede influir que Kaliningrado (un enclave militarizado ruso) está entre Lituania y Polonia. En segundo lugar, tanto en Estonia como en Letonia (menos en Lituania) hay una población

significativa de habla rusa (37% en Letonia, 25% en Estonia y 9% en Lituania)[11]. Algunos temen que Rusia use el argumento de "proteger a las minorías rusas" como excusa para intervenir, como hizo en Georgia (2008), o Crimea y el este de Ucrania (2014 y 2022). Estos países han aumentado la percepción de que Rusia está dispuesta a usar la fuerza para expandir su dominio. También influye que los países bálticos han sido blanco de ciberataques y campañas de desinformación atribuidas a Rusia, lo que aumenta la sensación de amenaza híbrida. Finalmente, preocupa a la OTAN que en la frontera entre Polonia y Lituania hay una franja de territorio que estrategas militares internacionales consideran el punto más débil de la OTAN. Es el llamado corredor de Suwalki (que toma el nombre de la localidad polaca homónima), unos 64 kilómetros en la linde entre los dos países que culmina por ambos extremos en una triple frontera con un territorio considerado "enemigo": el enclave ruso de Kaliningrado en el norte y Belarús[12] en el sur. En el lado polaco hay un batallón multinacional de la OTAN liderado por Estados Unidos, además de una división mecanizada polaca y otra unidad polaca similar más al sur. En el lado lituano, aparte de su ejército, hay otro batallón multinacional de la OTAN, este liderado por Alemania[13].

El idioma es una señal de la identidad de los pueblos y, por tanto, una de las cuestiones más importantes que hay que cuidar y respetar. En Letonia, en 2012 hubo un referéndum para convertir el ruso en segunda lengua oficial, pero fue rechazado por amplia mayoría. Desde 2019, el Gobierno letón ha implementado reformas para eliminar gradualmente la educación en ruso en escuelas públicas y que ha generado protestas en la comunidad rusohablante. Muchas personas de origen ruso, nacidas o residentes en Letonia desde la época soviética, no tienen la ciudadanía letona, y para naturalizarse deben aprobar unos exámenes del idioma letón. En Estonia, para trabajar en el sector público y acceder a ciertos servicios, se requiere un nivel suficiente de estonio, y aunque existen varios medios de comunicación en ruso, el Gobierno a veces los limita aduciendo motivos de seguridad o desinformación.

Señalados los temores, quiero recordar que Rusia y los países bálticos han

ido firmando acuerdos de cooperación, que convendría reforzar y cuyo cumplimiento se debería garantizar, incluso, con un nuevo acuerdo. Después de que los países bálticos recuperaron su independencia tras la disolución de la Unión Soviética en 1991, se firmaron varios tratados bilaterales con Rusia. Durante los años noventa, Rusia firmó tratados con Estonia, Letonia y Lituania reconociendo su independencia, estableciendo relaciones diplomáticas y compromisos generales de cooperación. También acuerdos sobre retirada de tropas rusas. Estos tratados establecieron la retirada de las tropas rusas del territorio báltico, completada a mediados de esa década. Hay acuerdos fronterizos, como el que Estonia y Rusia firmaron en 2005, pero el proceso de ratificación se ha estancado varias veces. Letonia y Rusia firmaron y ratificaron su tratado de frontera en 2007. Lituania no comparte frontera directa con Rusia (salvo con el enclave de Kaliningrado), pero ha tenido acuerdos específicos sobre tránsito y transporte. Desde la anexión de Crimea en 2014 y, especialmente, tras la invasión rusa de Ucrania en 2022, las relaciones entre Rusia y los países bálticos se han deteriorado gravemente y muchos tratados de cooperación han sido suspendidos, congelados o directamente denunciados. Las embajadas han reducido personal y los lazos diplomáticos son mínimos o tensos. Rusia y los países bálticos han coincidido en organizaciones como el Consejo de Estados del Mar Báltico (CBSS), aunque Rusia suspendió su participación en 2022. También existieron plataformas de cooperación económica y medioambiental regional, ahora en gran parte inactivas.

Este deterioro de las relaciones necesita un revulsivo que tendría que partir de Rusia, para garantizar la seguridad en la región, empezando por comprometerse a no hacer más maniobras militares en el mar Báltico. En septiembre de 2024, durante los ejercicios Océano 2024, la armada rusa realizó operaciones en varios cuerpos de agua, incluido el mar Báltico. Estos ejercicios, que se extendieron hasta el 16 de septiembre, contaron con la participación de más de 400 buques de guerra, submarinos y navíos de apoyo, más de 120 aviones y más de 90.000 efectivos. Además, en diciembre de 2024, la inteligencia danesa alertó sobre un posible aumento de acciones militares "amenazantes" por parte de Rusia en el mar Báltico, especialmente

mediante el despliegue de buques que podrían incrementar las tensiones en la región. Estas actividades han generado preocupación entre los países vecinos y miembros de la OTAN, quienes han incrementado sus esfuerzos para monitorear y proteger la infraestructura submarina crítica en el mar Báltico. Está en manos de Rusia cambiar esta estrategia amenazante y cambiarlo por medidas de confianza en la zona. Rusia podría comprometerse a no realizar grandes maniobras en áreas sensibles, como Kaliningrado o cerca del golfo de Finlandia sin consulta previa, establecer o reactivar líneas telefónicas o canales de comunicación directa con los países ribereños del Báltico para prevenir incidentes, establecer un código de conducta para evitar incidentes entre buques o aeronaves, participar activamente en foros de diálogo regional como el Consejo de los Estados del Mar Báltico o propuestas *ad hoc* centradas en la seguridad marítima. La lista podría ser muy extensa y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) podría ser uno de los foros para impulsar estas iniciativas. La OTAN también lleva a cabo diversas maniobras y ejercicios en el mar Báltico, como parte de sus esfuerzos continuos para fortalecer la defensa colectiva y garantizar la seguridad en la región. Por tanto, las dos partes tendrían que llegar a un compromiso para desmilitarizar la zona.

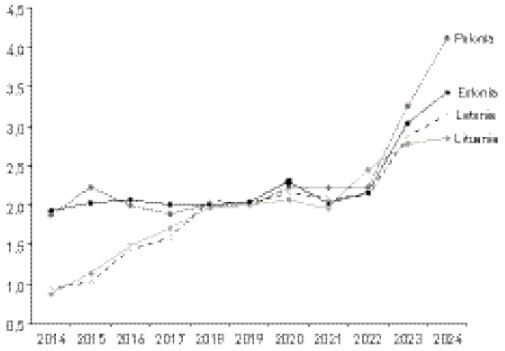
En cuanto a Polonia, después de la Segunda Guerra Mundial estuvo bajo la influencia soviética durante décadas, lo que dejó una fuerte desconfianza hacia Moscú. La represión comunista y eventos como la masacre de Katyn de 1940, donde los rusos mataron a más de 20.000 polacos, siguen marcando la visión polaca sobre Rusia. Polonia comparte frontera con el mencionado enclave ruso de Kaliningrado, una zona fuertemente militarizada, y también limita con Belarús, aliado clave de Moscú, lo que aumenta su sensación de vulnerabilidad. Rusia ha desplegado misiles y tropas en Kaliningrado y ha realizado ejercicios militares cerca de las fronteras polacas, por lo que Polonia percibe estos movimientos como provocaciones. Si en 2014 Polonia tenía 99.000 efectivos militares, en 2014 ya eran de 216.100, un aumento del 118%, y pretende llegar a los 300.000 efectivos. El gasto militar para 2025 se estima que será de 44.800 millones de dólares, el 4,7% de su PIB, el porcentaje más elevado de los países de la OTAN.

Polonia busca ser un actor clave en la arquitectura de seguridad europea, promoviendo una OTAN fuerte y una cooperación defensiva más profunda en la UE y firmando acuerdos de compras de armas con Estados Unidos. En marzo de 2025, por ejemplo, Polonia firmó un acuerdo con Estados Unidos valorado en casi 2.000 millones de dólares para el soporte logístico del sistema de defensa aérea Patriot. Este acuerdo incluye apoyo técnico y entrenamiento, y el fortaleciendo de las capacidades defensivas de Polonia en el flanco oriental de la OTAN. En agosto de 2024, ya firmó un contrato para adquirir 96 helicópteros de ataque Boeing AH-64E Apache, mediante un acuerdo de ventas militares extranjeras (FMS) con Estados Unidos, con un valor aproximado de 12.000 millones de dólares. En noviembre de 2024, se inauguró oficialmente una base de defensa antimisiles en Redzikowo, al norte de Polonia. Esta instalación, parte del sistema Aegis Ashore de la OTAN, refuerza la postura defensiva en el flanco oriental de la alianza. Quizás lo más preocupante es que, desde 2022, Polonia ha expresado interés en participar en el programa Nuclear Sharing de la OTAN ("intercambio nuclear"), explorando la posibilidad de albergar armas nucleares estadounidenses en su territorio como medida disuasoria frente a amenazas regionales[14]. Bélgica, Alemania, Italia, Países Bajos y Turquía han estado albergando armas nucleares de Estados Unidos como parte de la política de intercambio nuclear de la OTAN. Como puede suponerse, estas intenciones son interpretadas por Rusia como amenazas directas. El presidente de Polonia, Andrzej Duda, solicitó a Estados Unidos que despliegue armamento nuclear en territorio polaco como medida disuasoria frente a Rusia. Duda argumentó que, dado que Rusia trasladó armas nucleares a Belarús sin consultar a nadie, la OTAN debería considerar una respuesta similar en Polonia. Situar más armas nucleares en la frontera con Rusia es un tremendo error.

Todos estos factores que he comentado han provocado percepciones de amenaza en estos países, lo cual explica que también hayan aumentado significativamente sus gastos militares a partir de la guerra de Ucrania, en 2022, como se puede comprobar en el gráfico 2.

GRÁFICO 2

% DE LOS GASTOS MILITARES SOBRE EL PIB (A PRECIOS CONSTANTES DE 2015)



Fuente: OTAN.

A todo ello, cabría añadir que Finlandia ha fortalecido sus defensas y se unió a la OTAN en 2023, justamente por temor a un expansionismo ruso. Las poblaciones de Karelia, región históricamente disputada, son simbólicamente sensibles a las tensiones. Suecia, algo más alejada de Rusia, se unió a la OTAN en 2024.

Veamos ahora la importancia de donde se usa un idioma, en este caso el ruso, para entender mejor algunas de las intervenciones de Rusia y los temores de algunos países vecinos. El 26 de marzo de 2025, el ministro de Asuntos Exteriores ruso, Serguéi Lavrov[15], en una entrevista justificó la invasión a Ucrania basándose en la misma Carta de las Naciones Unidas, invocando los artículos referentes al derecho de las naciones a la libre determinación y a la integridad territorial de los Estados. En su opinión, "el principio de integridad territorial exige reciprocidad: respete a su pueblo si espera que se respeten sus fronteras. No prohíba las lenguas nativas, la memoria histórica o las tradiciones ancestrales de crianza de los hijos […]. En Ucrania, la práctica religiosa canónica y el idioma ruso están prohibidos". Esta convicción factual, que no mera percepción, fue el motivo por el que invadió Ucrania en 2014, y después en 2022, pues el Gobierno ruso, y especialmente su presidente, considera a Ucrania como parte de la gran Rusia, y dado que en la región del Dombás el idioma más habitual era el ruso, la consideraban como parte integral de Rusia. Es importante, por ello, que recordemos algunos episodios, las reacciones y las omisiones.

Rusia ha llevado este tema al Consejo de Seguridad de la ONU, en

sesiones celebradas en 2018 y 2019, denunciando que las leyes lingüísticas ucranianas violaban derechos de las minorías. También ha planteado repetidamente en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU sus quejas sobre la supuesta "discriminación" contra los hablantes de ruso en Ucrania, especialmente tras la aprobación de leyes sobre el uso del idioma ucraniano en educación, medios y Administración pública, y también sobre las restricciones impuestas a la Iglesia ortodoxa ucraniana vinculada al patriarcado de Moscú. Tras el derrocamiento del presidente ucraniano Viktor Yanukóvich en febrero de 2014, Rusia comenzó a denunciar que el nuevo Gobierno de Kiev discriminaba a los rusohablantes. El Parlamento ucraniano votó (aunque luego se anuló) una ley para derogar el estatus oficial del idioma ruso en regiones donde era mayoritario, lo cual Rusia usó como argumento para intervenir en Crimea en 2014. En 2019, Ucrania aprobó la ley sobre el funcionamiento del idioma ucraniano como lengua estatal, que establecía el uso obligatorio del ucraniano en la vida pública. Rusia reaccionó con fuertes críticas y pidió nuevamente a la OSCE y a la Comisión de Venecia del Consejo de Europa que evaluaran si esta ley violaba derechos humanos. La Comisión de Venecia respondió con recomendaciones a Ucrania, sugiriendo equilibrar el respeto al idioma estatal con la protección de las minorías. Aunque estos hechos han sido denunciados ante la OSCE, debido a que este organismo funciona por consenso, Rusia no ha logrado imponer ninguna resolución contundente al respecto. Volveré sobre este tema más adelante al referirme a la OSCE y su mandato de proteger a las minorías, pues se trata de uno de los argumentos más repetidos por Rusia para justificar sus intervenciones en Ucrania y, con ello, el desencadenamiento de unas reacciones que han cambiado por completo las doctrinas sobre la seguridad europea y el inicio de un mayor rearme en la OTAN.

Europa, podemos preguntarnos, ¿cuida lo suficiente a las minorías culturales, lingüísticas y religiosas, para no tener conflictos de manera permanente con ellas? Veamos algunos hechos. Muchas minorías étnicas y religiosas (como los romaníes, musulmanes o judíos) enfrentan discriminación sistemática en el acceso a la educación, el empleo, la vivienda o la atención médica. Los delitos de odio y la xenofobia han aumentado en algunos países

europeos, a menudo alimentados por discursos políticos y mediáticos populistas o de extrema derecha. En varios países europeos, las lenguas minoritarias no tienen un reconocimiento ni una protección plena. Esto afecta la transmisión cultural y limita el acceso a la educación o a los servicios públicos en la lengua materna. Algunas leyes limitan el uso de símbolos religiosos (por ejemplo, el velo islámico en espacios públicos o escuelas en países como Francia). Estas medidas, aunque defendidas como laicas, pueden interpretarse como discriminatorias hacia determinadas confesiones. Las minorías a menudo están infrarrepresentadas en instituciones políticas, medios de comunicación y otros espacios públicos. Esto contribuye a que sus necesidades y perspectivas sean ignoradas o malinterpretadas. Los migrantes y refugiados enfrentan dificultades de integración debido a políticas de asilo restrictivas o falta de apoyo institucional. Esto también ha generado guetos o comunidades marginadas, con escasa conexión con el resto de la sociedad. Aunque existen tratados europeos (como la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias), muchos países no los aplican plenamente o no los han ratificado. Las políticas multiculturales han sido cuestionadas y, en algunos casos, reemplazadas por enfoques de asimilación.

Dicho esto, ¿podemos asegurar que estas minorías se sienten amenazadas? La respuesta es que sí. Grupos políticos de extrema derecha han ganado fuerza en varios países europeos con discursos abiertamente antiinmigrantes, islamófobos o nacionalistas, lo que alimenta la percepción (y muchas veces la realidad) de exclusión. Esto crea un clima hostil que hace que las minorías se sientan inseguras y rechazadas. Ha habido un aumento documentado en ataques racistas, antisemitas e islamófobos, desde agresiones físicas hasta vandalismo en lugares de culto. Estos hechos refuerzan la sensación de que sus vidas, culturas y creencias no están protegidas adecuadamente por las autoridades. La discriminación en el empleo, la vivienda o la educación hace que muchas personas de minorías vivan en condiciones precarias o sean marginadas del desarrollo general de la sociedad. Esto alimenta una sensación de abandono y de no pertenencia al país en el que viven. En resumen, muchas minorías sienten que su identidad, seguridad y dignidad están en riesgo. Esto no solo genera malestar en esas comunidades, sino que

también supone un desafío para la cohesión social y los valores democráticos europeos.

¿Por qué me he extendido en estos temas relativos a los derechos de las minorías en un libro sobre las alternativas de seguridad en Europa? Pues por la sencilla razón de que la seguridad no puede interpretarse únicamente en términos militares. Una alternativa a la seguridad pasa por tener una visión mucho más global, abarcando todos los aspectos de la vida personal, social y comunitaria. Una política de seguridad holística protege no solo el territorio y la soberanía del Estado, sino también la dignidad, la calidad de vida y los derechos de las personas, enfrentando las causas profundas de la inseguridad y promoviendo un desarrollo más justo y sostenible. Tiene que ver igualmente con la calidad democrática.

La democracia en Europa actualmente enfrenta varias amenazas que, desde mi punto de vista, también afectan a la seguridad del continente y que no pueden solucionar los ejércitos. En varios países europeos han ganado fuerza partidos y líderes que cuestionan los valores democráticos fundamentales (como la separación de poderes, la libertad de prensa o el respeto a las minorías). Ejemplos de ello son Hungría y Polonia, que han sido señaladas por la UE por socavar la independencia judicial y controlar medios de comunicación. Las redes sociales han facilitado la difusión de noticias falsas, teorías de conspiración y propaganda, muchas veces impulsadas por actores externos (como Rusia) o grupos internos con agendas antidemocráticas. Esto debilita la confianza ciudadana en las instituciones y polariza a la sociedad. Por otra parte, la desigualdad y el desempleo (especialmente entre los jóvenes) hacen que muchas personas pierdan la fe en la democracia como sistema capaz de resolver sus problemas. Esto crea terreno fértil para discursos extremos y propuestas autoritarias que prometen "orden" o "soluciones rápidas". En algunos países se han restringido derechos como la libertad de prensa, el derecho a protestar o el acceso a información pública, muchas veces bajo excusas como "seguridad nacional" o "defensa de la cultura nacional". Finalmente, y dado que afecta a las instituciones, parte de la población siente que la Unión Europea está alejada de los problemas reales de la gente, lo que alimenta el euroescepticismo y

abre espacio para proyectos políticos nacionalistas o antidemocráticos.

Volviendo a lo anterior, los elementos clave de una política de seguridad holística son la seguridad humana, que se centra en la protección del individuo, no solo del territorio, ya que incluye dimensiones como la seguridad alimentaria, sanitaria, ambiental, personal, comunitaria y económica; ha de tener un enfoque intersectorial, esto es, que involucre a múltiples sectores del Gobierno (defensa, salud, educación, medioambiente, justicia, etc.), el sector privado, la sociedad civil y la cooperación internacional; que fomente la prevención y la resiliencia, dando prioridad a la prevención de conflictos, desastres y crisis mediante políticas públicas inclusivas, desarrollo sostenible y fortalecimiento institucional. Esto supone también tener un enfoque basado en derechos humanos, asegurando que las medidas de seguridad respeten y promuevan los derechos y libertades fundamentales, y una participación ciudadana, al fomentar la inclusión de la comunidad en la identificación de las amenazas reales, no las creadas artificialmente, y en la construcción de soluciones sostenibles, promoviendo la confianza en las instituciones nacionales, regionales e internacionales que, en teoría, deberían velar por la seguridad de las comunidades.

EL CAMBIO DE LAS NARRATIVAS

Para lograr una seguridad en Europa que no sea amenazante para nadie, tanto Rusia como la OTAN deberían pasar de narrativas reactivas y temerosas a proactivas y cooperativas, basadas en la idea de que la seguridad no es un juego de suma cero, sino un proyecto colectivo. Avanzando un poco algunas de las conclusiones finales, podemos señalar, por ejemplo, que Rusia debería dejar de lado la narrativa del "asedio", es decir, la idea de que Occidente quiere debilitar a Rusia, incluso espiritualmente, que es un concepto muy arraigado en Rusia. Reemplazarla por una visión de cooperación estratégica ayudaría a bajar la tensión. Rusia también debería ser más coherente con algunos aspectos interesantes de su propia doctrina, que luego explicaré, y mostrar al mundo como una red interdependiente, en lugar de un juego de suma cero, promoviendo el entendimiento de que la seguridad de Rusia también depende de la estabilidad global, incluida la Europa de la OTAN. Rusia puede reforzar una identidad nacional sin necesidad de tener un antagonismo externo. Puede hacerlo desde la cultura, la ciencia y logros propios, no desde la confrontación con la OTAN o Estados Unidos. Por su parte, la OTAN podría evitar el lenguaje de "contención" permanente, la retórica de que Rusia siempre representa una amenaza inevitable, lo que refuerza su narrativa defensiva a través del rearme. En cambio, podría promover mecanismos de disuasión equilibrados con el diálogo, diferenciando al Gobierno ruso de su pueblo, muy orgulloso de su historia. Para ello es vital evitar generalizaciones que demonizan a toda Rusia. Esto facilitaría tender puentes para las nuevas generaciones europeas. Finalmente, desde la OTAN, habría que reconocer los errores del pasado y admitir decisiones que han sido muy polémicas, en especial la cuestión relativa a su

expansión hacia el este, sin un diálogo amplio con Moscú. Si se hiciera, podría abrir espacios para la empatía y la autocrítica. Son pasos necesarios para incluir a Rusia en visiones de seguridad paneuropea, que es el propósito final de este libro. En otras palabras, se trataría de cambiar el foco basado en la exclusión por uno de inclusión condicional: la de que Rusia podría formar parte de una arquitectura de seguridad compartida si se cumplen ciertos principios que habría que compartir. Pero antes, hay que hacer las propuestas, y luego dialogar sobre ellas. Todo menos seguir con la perversa dinámica actual de confrontación y miedo mutuo.

En lugar de discursos que promuevan el "nosotros contra ellos", tanto la OTAN como Rusia deberían promover el "nosotros juntos contra los desafíos comunes" (terrorismo, ciberataques, crimen organizado, migraciones no reguladas, crisis climática, etc.). Es fundamental lograr una desescalada en la retórica sobre amenazas externas y ello solo es posible mediante compromisos firmes y concretos entre todos los países implicados, ya que una narrativa constructiva debería basarse en hechos, para evitar exageraciones que polaricen. Necesitamos un nuevo planteamiento, que sea inclusivo y de carácter obligatorio. Para ello, las narrativas deberían mostrar cómo las políticas de seguridad protegen no solo las fronteras, sino los derechos y libertades fundamentales. Un cambio en el lenguaje puede tener un impacto directo en las percepciones, facilitando un entorno más propicio para la cooperación en seguridad.

Si la OTAN y Rusia adoptaran medidas recíprocas para la distensión y la disminución de las percepciones de amenaza, podrían lograrse varios impactos positivos significativos, tanto a nivel regional como global. Una menor percepción de amenaza reduce las posibilidades de errores de cálculo militares o enfrentamientos accidentales. La transparencia y la comunicación directa previenen malentendidos que podrían escalar rápidamente. Fomentaría un entorno más propicio para el diálogo político, diplomático y estratégico. Podrían reactivarse foros de seguridad conjunta, como el Consejo OTAN-Rusia. Al reducirse las tensiones, ambos bloques podrían destinar menos recursos a armamento y más a necesidades sociales, como educación o salud. Abriría la posibilidad de limitar despliegues militares innecesarios

cerca de fronteras sensibles. Favorecería la cooperación en desafíos comunes como el terrorismo, el cambio climático o las pandemias. Medidas recíprocas y verificables (como intercambio de información, inspecciones conjuntas o retirada de ciertas tropas) podrían reconstruir la confianza, gravemente erosionada desde 2014.

EVOLUCIÓN DEL PENSAMIENTO SOBRE LA SEGURIDAD EN EUROPA DESDE LA OTAN

La evolución del pensamiento sobre la seguridad europea dentro de la OTAN ha estado marcada por los cambios geopolíticos, tecnológicos y estratégicos desde su fundación en 1949 hasta la actualidad. Las cuatro etapas clave han sido las siguientes:

1. La fundación y la Guerra Fría (1949-1991). La OTAN se creó como una alianza defensiva frente a la amenaza de la Unión Soviética. Europa occidental estaba devastada tras la Segunda Guerra Mundial y Estados Unidos asumió el papel de garante de su seguridad. El pensamiento dominante era el de la disuasión colectiva, esto es, que "un ataque contra uno es un ataque contra todos" (artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte). La defensa de Europa dependía en gran medida del poder militar estadounidense, incluidos los armamentos nucleares.

2. Periodo que sigue a la Guerra Fría (1991-2001). Es cuando se produjo el colapso de la URSS y la desaparición del Pacto de Varsovia. Europa ya no enfrentaba una amenaza militar inmediata y el pensamiento predominante era el de buscar nuevas misiones fuera del espacio OTAN, un enfoque en la gestión de crisis y operaciones fuera del territorio tradicional, como en los Balcanes (Bosnia y Kosovo). En esta época es cuando se inició el proceso de expansión hacia Europa del Este, que sería el punto de partida de futuros conflictos con Rusia, quizá el más importante, pues lo interpretó como una amenaza a su seguridad.

3. Tras el 11 de septiembre y enfoque global (2001-2014). Los atentados del 11-S de 2001 provocaron cambios en los conceptos de seguridad. Al día

siguiente de dichos atentados, y por primera y única vez desde la fundación de la OTAN, se activaba el artículo 5. Como resultado, los aliados de la organización apoyaron a Estados Unidos en su respuesta a los atentados, lo que incluyó operaciones militares en Afganistán bajo el marco de la operación Libertad Duradera y posteriormente la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) dirigida por la OTAN. El pensamiento dominante de aquella época fue el cambio del enfoque regional al global, la lucha contra el terrorismo y las operaciones de estabilización y contrainsurgencia.

4. Regreso a la defensa colectiva (de 2014 hasta el presente). La nueva estrategia de la OTAN vino a partir de la anexión de Crimea por Rusia en 2014 y, posteriormente, la guerra en el este de Ucrania de 2022. Lo que ahora prima es el regreso al enfoque de la defensa del territorio aliado, el aumento del gasto militar en los países europeos, la presencia reforzada en Europa del Este y la adaptación a las amenazas híbridas (ciberataques, desinformación, guerra no convencional). La guerra de Ucrania provocó un fortalecimiento de la cohesión interna de la OTAN, su ampliación con la incorporación de Finlandia y Suecia, la reafirmación del artículo 5 como núcleo de disuasión, la aceleración del rearme europeo y la colaboración con la UE en defensa.

En esta etapa es cuando se forma la llamada Presencia Reforzada Avanzada (EFP), una iniciativa de la OTAN lanzada en 2017 como respuesta a la creciente preocupación por la seguridad en Europa del Este, especialmente tras la anexión de Crimea por parte de Rusia en 2014. Su objetivo principal es reforzar la defensa colectiva, disuadir posibles agresiones, especialmente por parte de Rusia, y tranquilizar a los aliados del flanco oriental de la OTAN. Para ello, la OTAN ha desplegado grupos de combate multinacionales en cuatro países del este de Europa: Estonia (liderados por Reino Unido), Letonia (liderados por Canadá), Lituania (liderados por Alemania) y Polonia (liderados por Estados Unidos). La presencia es rotativa, es decir, que no son bases permanentes, sino despliegues continuos y rotativos.

Hasta hace poco, la OTAN había evolucionado hacia una visión más

inclusiva y multilateral de la seguridad, con una apuesta por la seguridad cooperativa mediante alianzas y programas, la defensa de la seguridad compartida entre sus miembros y aliados, y reconociendo algunos principios de seguridad común, aunque su enfoque sigue siendo el de una alianza defensiva basada en intereses comunes. Hoy ya es cosa del pasado. Lo comentaré más adelante al analizar estos conceptos que considero que hay que recuperar.

CAMBIO DE RUMBO. EL 'LIBRO BLANCO DE LA DEFENSA EUROPEA. PREPARACIÓN PARA 2030'

En marzo de 2025, la Comisión Europea presentó el "Libro blanco de la defensa europea. Preparación para 2030"[16]. En su introducción explica que "el libro allana el camino para una verdadera unión europea de defensa en la que los países de la Unión Europea seguirán estando en el asiento del conductor de la defensa, al tiempo que se benefician del valor añadido que ofrece estar en la UE". También afirma que ofrece soluciones para fortalecer la industria de defensa cerrando brechas importantes y garantizando la preparación a largo plazo. Asimismo, sugiere formas para que los Estados miembros inviertan fuertemente en defensa, compren el equipo necesario y apoyen el crecimiento de la industria a lo largo del tiempo. El libro blanco describe tres áreas clave de actuación:

- Cerrar las brechas de capacidades y apoyar a la industria europea de defensa, incluida la simplificación de la normativa y la racionalización de los programas industriales.
- Profundizar en el mercado único de defensa y acelerar la transformación de la defensa a través de innovaciones disruptivas como la IA y la tecnología cuántica.
- Mejorar la preparación europea, para los peores escenarios, en movilidad militar, almacenamiento y fomento de la cooperación operativa en toda la UE.

Invertir en la defensa europea, dice el informe,

> significa invertir en una paz duradera y en una estabilidad a largo plazo tanto para las generaciones actuales como para las futuras. Pero no solo. También significa impulsar

> la innovación tecnológica, apoyar la competitividad europea, promover el desarrollo regional e impulsar el crecimiento económico. Sin embargo, no basta con gastar más. Los Estados miembros deben gastar mejor, trabajar juntos y dar prioridad a las empresas europeas. La UE puede apoyar esto ayudando a los Estados miembros a coordinar sus inversiones y desarrollar equipos de defensa dentro de Europa. Dado que los desafíos de seguridad afectan a todo el mundo, trabajar en estrecha colaboración con nuestros aliados es la única manera de garantizar que la seguridad siga siendo nuestro compromiso compartido.

Desde hace varios años, la UE ha desarrollado nuevas competencias para apoyar y fortalecer la base industrial de defensa de Europa. Desde 2017, ha introducido diversos programas destinados a financiar proyectos de defensa colaborativos entre los Estados miembros, incluyendo el Fondo Europeo de Defensa (FED) y el próximo programa industrial europeo de defensa, este último aún en negociación. Estos programas, gestionados por la Comisión Europea y financiados con cargo al presupuesto ordinario de la UE, han mantenido un alcance relativamente limitado. Hasta la fecha, los Estados miembros se habían mostrado reacios a permitir que el Ejecutivo europeo adquiriera demasiada influencia en este ámbito, que consideraban una cuestión de soberanía nacional. Sin embargo, la evolución del panorama geopolítico, en particular el acercamiento entre Estados Unidos y Rusia, para la mayoría de los dirigentes políticos europeos, esta situación ha puesto de relieve la urgencia de que los países europeos busquen la autonomía estratégica incrementando su gasto militar y aunando esfuerzos en sus políticas de defensa comunes. En consecuencia, solicitaron a la Comisión que explorara maneras de apoyar las inversiones en el sector de defensa, manteniendo al mismo tiempo el control nacional sobre la toma de decisiones[17].

¿Cómo reaccionaron algunos sectores de izquierda ante el plan de la presidenta de la Comisión Europea? Para la izquierda del Parlamento Europeo, Ursula von der Leyen afirmó que podía movilizar 800.000 millones de euros, pero al utilizar el artículo 122 para eludir al Parlamento Europeo, los ciudadanos europeos volverían a quedar fuera del proceso de toma de decisiones. A largo plazo, la opacidad de las acciones de la presidencia de la

Comisión socavaba la solidaridad europea.

> Mientras que los ciudadanos europeos tienen ahora menos probabilidades de que los fondos se destinen a programas sociales, reducción de la pobreza o acción climática, los fabricantes de armas y los traficantes de armas se beneficiarán de miles de millones de subvenciones financiadas por los contribuyentes. Las acciones de los exportadores de armas BAE, Rheinmetall, Thales y Leonardo se han disparado en los últimos días. A estas empresas no les importa el destino de Ucrania. Solo les importa el mejor postor. La UE debe poner en marcha medidas para garantizar que ReArm no alimente conflictos en regiones como Oriente Medio y más allá. La izquierda siempre estará a favor de una vía diplomática por encima de la militar. Seguimos solidarizándonos con el pueblo ucraniano, como lo hemos hecho desde que Rusia invadió por primera vez de manera brutal e ilegal la soberana Ucrania[18].

En general, las críticas de la izquierda y de los pacifistas al plan ReArm Europe, se resume en las siguientes objeciones:

- Militarización de Europa. El plan promueve una creciente militarización del continente, alejándose de los valores fundacionales de la UE basados en la paz, cooperación y diplomacia. Fortalecer el poder militar como respuesta a conflictos (especialmente el de Ucrania) corre el riesgo de perpetuar una lógica belicista.
- Desvío de fondos públicos. ReArm Europe implica grandes inversiones públicas en defensa, a menudo en detrimento de áreas sociales como salud, educación o medioambiente. En un contexto de crisis económica y climática, aumentar el gasto militar se considera un uso irresponsable del dinero público.
- Falta de control democrático. El plan ha sido diseñado con escasa participación ciudadana y poca supervisión democrática por parte del Parlamento Europeo. Esto podría facilitar la influencia del *lobby* armamentístico en la política europea.
- Contradicciones con el papel global de la UE. La Unión Europea se ha definido históricamente como un actor global comprometido con los derechos humanos, la democracia y la paz. Los movimientos pacifistas critican que el énfasis en la defensa y la disuasión militar

contradice ese papel y temen que Europa termine involucrándose más activamente en conflictos internacionales.

- Complicidad con la industria armamentística. Se acusa al plan de beneficiar principalmente a grandes empresas de defensa europeas, como Airbus, Rheinmetall o Leonardo. La izquierda y los pacifistas señalan que estas empresas se lucran con conflictos bélicos y venden armas a países que violan los derechos humanos. El libro blanco, al incentivar el desarrollo tecnológico y la cooperación industrial en materia de defensa, es visto como una forma de fortalecer el complejo militar-industrial europeo, ya que promueve intereses económicos por encima del bienestar y la seguridad de las personas.
- Escalada militar en lugar de diplomacia. El plan se percibe como un paso más hacia una carrera armamentista con Rusia y otras potencias, lo cual puede aumentar la tensión internacional. La alternativa propuesta es la de invertir más en diplomacia, prevención de conflictos y cooperación internacional.
- Pérdida de autonomía estratégica pacífica. Se advierte que Europa, al aumentar su gasto militar, se alinea aún más con la OTAN y la política exterior de Estados Unidos. Como consecuencia, se debilita la posibilidad de una Europa neutral y mediadora en conflictos internacionales.

LAS RELACIONES ENTRE LA OTAN Y RUSIA

Las relaciones entre la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y Rusia han atravesado múltiples etapas desde la fundación misma de la OTAN en 1949. A lo largo de más de siete décadas, estas relaciones se han visto marcadas por la rivalidad ideológica, la competencia geopolítica y varios intentos de cooperación. Aquí nos interesa ver la evolución de los acercamientos entre la organización y Rusia.

La disolución de la URSS significó también el fin del Pacto de Varsovia, lo que dejó a la OTAN como la principal alianza militar de Europa y de Occidente en general. El nuevo entorno geopolítico llevó a una fase de redefinición de la OTAN, pasando de la contención del comunismo a un rol que incluyó la gestión de crisis internacionales, la estabilización en Europa del Este y el fomento de la cooperación con los exmiembros del bloque soviético. Así, a partir de 1991, Rusia y la OTAN comenzaron a explorar mecanismos de diálogo y cooperación. En 1994, Rusia se unió al programa Asociación para la Paz de la OTAN, que buscaba estrechar la colaboración con países no miembros, y en 1997, la OTAN y Rusia firmaron el acta fundacional sobre relaciones mutuas, cooperación y seguridad. Este documento estableció principios para la no utilización de la fuerza y para la cooperación en materias de paz y seguridad. Poco después, sin embargo, Moscú manifestó su descontento con la ampliación de la OTAN hacia el este, lo que generó fricciones muy importantes y deterioró las relaciones. En efecto, varias naciones de Europa central y del este, anteriormente parte del Pacto de Varsovia o de la URSS, se incorporaron a la OTAN, como Polonia, Hungría y la República Checa (1999) y los países bálticos (Estonia, Letonia y Lituania, en 2004). Para Rusia, esta expansión se interpretó como un

cercamiento estratégico a sus fronteras y una amenaza a su esfera de influencia. Ahora estamos pagando un precio muy alto por esta miope estrategia, que en su momento ya fue muy criticada, incluso por sectores políticos más bien conservadores en temas de defensa, entre ellos Henry Kissinger, John Mearsheimer, Stephen Cohen, George F. Kennan, Bill Perry, el excanciller de Alemania Occidental Helmut Schmidt y, por supuesto, Mijaíl Gorbachov.

A pesar de todo ello, en 2002, se formó el Consejo OTAN-Rusia, que buscaba reforzar y estructurar el diálogo entre las dos partes. Este órgano pretendía impulsar la cooperación en temas como la lucha contra el terrorismo, la no proliferación de armas de destrucción masiva y la gestión de crisis internacionales. Durante este periodo, hubo ejercicios conjuntos y cierta colaboración en temas de seguridad, especialmente tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. No obstante, la confianza siempre fue frágil debido a las tensiones por las ampliaciones de la OTAN y los conflictos en regiones cercanas a Rusia.

En agosto de 2008, estalló un conflicto armado entre Georgia y Rusia en las regiones de Osetia del Sur y Abjasia, lo que provocó un enorme distanciamiento entre Rusia y la OTAN[19]. El interés de Georgia por ingresar en la OTAN y las diferencias con Rusia aumentaron las desconfianzas mutuas. Las relaciones entre la OTAN y Rusia se enfriaron aún más y la OTAN suspendió temporalmente algunas reuniones formales con Rusia. La Crisis de Ucrania en 2014, cuando Rusia se anexionó Crimea y dio apoyo a movimientos separatistas prorrusos en el este de Ucrania, acabó por estropear los esfuerzos anteriores. A partir de aquella fecha, ya nada siguió igual. La OTAN condenó enérgicamente la acción de Rusia en Crimea y la desestabilización del este ucraniano, intensificando las sanciones occidentales. A partir de este momento, las relaciones OTAN-Rusia entraron en una nueva fase de confrontación: se cancelaron la mayoría de programas de cooperación y ejercicios conjuntos. Tras 2014, la OTAN reforzó su presencia en los países miembros cercanos a Rusia (especialmente en los países bálticos y Polonia) mediante el despliegue de fuerzas multinacionales de disuasión. Rusia, por su parte, aumentó sus maniobras militares y

desarrolló nueva tecnología militar, alegando la necesidad de proteger sus fronteras e intereses nacionales.

La invasión rusa a gran escala de Ucrania en febrero de 2022 supuso el punto más crítico de las relaciones entre la OTAN y Rusia desde el final de la Guerra Fría. La OTAN ha brindado apoyo político, logístico y de equipamiento militar a Ucrania (aunque sin desplegar tropas en el terreno bajo mandato de la Alianza). Finlandia, históricamente no alineada, ingresó oficialmente en la OTAN en 2023 y Suecia lo hizo en 2024, ampliando aún más el perímetro de la Alianza en torno a Rusia.

Antes de empezar la guerra de Ucrania, el 17 de diciembre de 2021, el Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia publicó dos documentos con propuestas formales dirigidas a Estados Unidos y a la OTAN, denominados "Tratado entre Estados Unidos de América y la Federación de Rusia sobre garantías de seguridad" y "Acuerdo sobre medidas para garantizar la seguridad de la Federación de Rusia y de los Estados miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)". En síntesis, las demandas de Rusia fueron las siguientes, todas ellas muy razonables:

- Limitaciones a la expansión de la OTAN. No admisión de nuevos miembros en el este. Rusia exigía que la OTAN no continuara ampliándose hacia el este, en particular que no admitiera a Ucrania ni a Georgia (exrepúblicas soviéticas que Moscú considera parte de su esfera de influencia). Rusia pretendía que la OTAN volviera esencialmente a la configuración militar (infraestructura y despliegue de tropas) que existía en el momento de la firma del acta fundacional OTAN-Rusia de 1997, antes de que muchos países de Europa del Este se unieran a la Alianza.
- Despliegue de fuerzas y armamento. Prohibición de bases militares en países exsoviéticos no miembros de la OTAN: Rusia propuso que Estados Unidos y otras naciones de la Alianza se abstuvieran de establecer bases militares o desplegar fuerzas de combate en cualquier Estado que no fuera miembro de la OTAN antes de 1997, con énfasis en el territorio de las exrepúblicas soviéticas (caso de

Ucrania, Georgia u otras).

- Restricciones en el despliegue de misiles. Se establecía la prohibición mutua de desplegar misiles de corto y medio alcance (como los prohibidos bajo el ahora extinto Tratado INF) que pudieran alcanzar objetivos en territorio de la contraparte.
- Limitación de ejercicios militares cerca de las fronteras. Rusia planteaba restringir la realización de ejercicios militares de gran escala en zonas contiguas o cercanas a las fronteras de la otra parte, buscando evitar provocaciones y escaladas.
- Uso de territorios de terceros países. No utilización de territorio de terceros para atacar a la contraparte: tanto la OTAN como Rusia se comprometerían a no usar el territorio de otros Estados con el fin de planificar o lanzar ataques militares o ciberataques contra la otra parte.
- Mecanismos de verificación y diálogo. Consultas y transparencia. Rusia proponía mecanismos de notificación recíproca y de transparencia sobre movimientos de tropas y planes de despliegue, además de la apertura de canales de comunicación para manejar potenciales crisis.
- Foros de seguridad. Como parte de las garantías de seguridad, Rusia sugería reactivar de forma más concreta algunos foros de diálogo Rusia-OTAN que habían quedado paralizados o con un nivel de actividad muy bajo.

En el momento de su presentación, varias de estas exigencias fueron consideradas por Estados Unidos y la OTAN como inaceptables, en especial la petición de no ampliar la OTAN y la exigencia de regresar a una configuración militar previa a 1997. Washington y Bruselas señalaban que cualquier país tenía derecho a decidir sus alianzas y que no aceptarían que un tercero (en este caso Rusia) impusiera vetos sobre la soberanía de otros Estados. No obstante, ambas partes manifestaron su disposición a entablar ciertos diálogos sobre control de armas o limitaciones en despliegues de misiles de corto e intermedio alcance, pues ello coincide con preocupaciones

de seguridad compartidas. Aunque hubo reuniones diplomáticas a principios de 2022, no se llegó a un acuerdo formal que cubriera las demandas centrales de Rusia.

En resumen, los borradores presentados por Rusia el 17 de diciembre de 2021 reflejaban su interés en congelar la expansión de la OTAN y conseguir garantías de seguridad vinculantes que limitaran la presencia militar occidental cerca de sus fronteras. Sin embargo, estos planteamientos chocaban con los principios de soberanía de los Estados de la OTAN y con la propia dinámica de seguridad europea, por lo que no llegaron a concretarse en un acuerdo formal antes de la escalada militar en Ucrania de febrero de 2022. Si Rusia hubiera presentado estas propuestas con mucha mayor antelación, sin amenazar a Ucrania, la situación actual de máxima tensión seguramente se podría haber evitado.

¿Qué deberían hacer Rusia y la OTAN para volver a confiar en una seguridad compartida para Europa? Aunque esta respuesta la iremos viendo a través de varios capítulos, avanzo que se necesitaría un proceso largo y complejo que involucrara múltiples dimensiones: diplomática, militar, económica y social. Expongo algunas de ellas, para comentarlas más adelante:

- Restablecer canales de comunicación directos y confiables, como reactivar mecanismos como el Consejo OTAN-Rusia, que está inactivo desde 2014 (y más aún desde 2022).
- Crear líneas de comunicación militar directa para evitar malentendidos o escaladas accidentales.
- Compromisos de desescalada militar. Reducción gradual y verificada de tropas en zonas sensibles (como las fronteras entre Rusia y países de la OTAN).
- Moratorias sobre ciertos tipos de despliegues militares (por ejemplo, misiles de medio alcance).
- Transparencia en ejercicios militares mediante notificación previa y observadores internacionales.
- Revisión de acuerdos de control de armas, como retomar o negociar

nuevos acuerdos como el Tratado INF (misiles de corto y medio alcance) y START (armas nucleares estratégicas).

- Incluir nuevas tecnologías (como armas hipersónicas o ciberarmas) dentro de marcos de regulación conjunta.
- Resolver conflictos regionales. Avances concretos hacia la resolución del conflicto en Ucrania, que es el mayor obstáculo actual para la seguridad compartida.
- Apoyo a procesos de paz mediante mediación internacional y reconstrucción.
- Iniciativas de confianza mutua y cooperación, con proyectos conjuntos en áreas no militares como antiterrorismo, cambio climático o respuesta a pandemias.
- Fomentar intercambios diplomáticos, culturales y académicos para reducir estereotipos y fomentar el entendimiento.
- Respeto mutuo a la soberanía y autodeterminación. La OTAN debe reafirmar que no busca amenazar a Rusia, pero sin ceder ante presiones que limiten la soberanía de países como Ucrania o Georgia. Rusia, por su parte, debe respetar el derecho de sus vecinos a elegir sus políticas.
- Proceso gradual y basado en resultados. Establecer metas claras, medibles y con verificación internacional. Cada paso en el acercamiento debe estar condicionado al cumplimiento de acuerdos anteriores.

LA AMPLIACIÓN DE LA OTAN Y LOS TEMORES DE RUSIA: EL CASO DE UCRANIA

Pocos años después de terminar la Segunda Guerra Mundial, y ante las políticas expansionistas practicadas por la URSS en Europa del Este, en 1949 se formó la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), un sistema de defensa mutua entre los países miembros de la Organización, todos europeos, más Estados Unidos y Canadá. Era, por tanto, una organización euroatlántica y su adhesión fue un proceso voluntario, no impuesto. Pocos años después, en 1955, la URSS formó su propio bloque militar, el llamado Pacto de Varsovia o Tratado de Varsovia, integrado por Albania (se retiró en 1968), la República Democrática Alemana, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia y Rumanía: los "países satélites". Su adhesión no fue un acto aplaudido por toda la población de estos países (en adelante, los países del este europeos), sino más bien forzado por la URSS, que estableció un sistema de dominación, adoctrinamiento y control social sobre la población de estos territorios. Así empezó la Guerra Fría entre los dos bloques militares, que propiamente no ha terminado, sino mutado. El Pacto de Varsovia terminó con la desaparición de la URSS, en 1991, y no fue nada extraño, sino más bien previsible, que los "países satélites" solicitaran su ingreso en la OTAN, un proceso que empezó a materializarse en 1999.

A finales de 1991, pues, la URSS dejó de existir como gran federación. La mayor parte de sus repúblicas se hicieron independientes y los "países satélites" del este que configuraban su primer "colchón" de defensa (Polonia, Checoslovaquia, Hungría, Rumania y Bulgaria) quedaron libres de la nueva Rusia[20]. A partir de aquí, se produjo un gran afán de estos países por hacerse miembros de la OTAN, sea por motivos de seguridad, por rechazo a su pasado

impuesto desde la URSS o como simple primer paso para entrar en la Unión Europea. No puede obviarse que la Unión Europea carece de músculo en política exterior, en gran parte por el sistema de votación que no permite negativas y por la ausencia de una política de defensa militar comunitaria, a pesar de que se intenta desde hace más de tres décadas. Si alguna vez hay que hacer algo en el terreno militar, todo está en manos de la OTAN.

Poco antes de disolverse la URSS, en 1989 Rusia tenía una renta por habitante, a precios constantes de 2015, de 8.105 dólares. En la década posterior, esta renta cayó en picado, quedando en solo 4.515 dólares en 1998. En 2023, después de más de dos décadas bajo Putin, la renta por habitante ya era de 10.420 dólares, más del doble. Estos datos hay que tenerlos en cuenta en el momento de valorar las lealtades de muchos rusos hacia Putin, pues los sacó de la miseria en que se habían instalado, y gracias a la desidia de Occidente, que no supo valorar la importancia de ayudar a la nueva Rusia cuando se hundió su economía y la gente se sintió degradada y humillada.

En marzo de 1999, tres países del este ingresaron en la OTAN y en marzo de 2004 lo hicieron otros seis. Todos ellos ya forman parte de la UE, tras una primera ronda en mayo de 2004, y una segunda en enero de 2007. Esta ampliación de la OTAN hacia el este europeo fue objeto de una continua protesta de Rusia, primero con palabras, protestas y advertencias, y, en 2014, mediante la ocupación de una parte de Ucrania (la península de Crimea, que se anexionó, y la región de Dombás, al este del país y de mayoría rusófila), dando origen a un conflicto armado de mediana intensidad en los primeros años y que se convirtió en una guerra total de ocupación sobre Ucrania en 2022. La anexión de Crimea produjo temor en los países bálticos miembros de la OTAN desde hacía una década, por lo que dicha organización creó la Presencia Avanzada Reforzada de la OTAN (EFP), desplegando una fuerza militar de cuatro batallones, en Polonia y los tres países bálticos, liderados por Reino Unido (Estonia), Canadá (Letonia), Alemania (Lituania) y Estados Unidos (Polonia).

Además de los países miembros, la OTAN cuenta con la figura de "aliados importantes", dispersos por todo el planeta, formados por Brasil, Argentina, Marruecos, Túnez, Egipto, Israel, Jordania, Baréin, Kuwait, Filipinas,

Pakistán, Tailandia, Japón, Corea del Sur, Taiwán, Australia y Nueva Zelanda.

TABLA 1
ENTRADA EN LA OTAN Y EN LA UNIÓN EUROPEA

	ESTATUS PREVIO	ENTRADA EN LA OTAN	ENTRADA EN LA UE
Hungría	Satélite URSS	Marzo de 1999	Mayo de 2004
Polonia	Satélite URSS	Marzo de 1999	Mayo de 2004
República Checa	Satélite URSS	Marzo de 1999	Mayo de 2004
Eslovaquia	Satélite URSS	Marzo de 2004	Mayo de 2004
Bulgaria	Satélite URSS	Marzo de 2004	Enero de 2007
Rumanía	Satélite URSS	Marzo de 2004	Enero de 2007
Estonia	Exrepública URSS	Marzo de 2004	Mayo de 2004
Letonia	Exrepública URSS	Marzo de 2004	Mayo de 2004
Lituania	Exrepública URSS	Marzo de 2004	Mayo de 2004
Montenegro	Parte de Yugoslavia	Junio de 2017	En negociación
Macedonia de Norte	Parte de Yugoslavia	Marzo de 2020	En negociación
Finlandia	Neutral	Abril de 2023	Enero de 1995
Suecia	Neutral	Marzo de 2024	Enero de 1995

Fuente: Elaboración propia.

La ampliación de la OTAN hacia el este europeo, en su momento, ya fue cuestionada seriamente por diplomáticos, políticos y estrategas, muchos de ellos conservadores, en particular Estados Unidos, que lo calificó como un grave error histórico que tendría consecuencias, como así sucedió. Faltó altura de miras, visión de futuro, generosidad, imaginación y convicción sobre las virtudes de trabajar de forma cooperativa. Además, y a mi juicio, enlazar la OTAN con la membresía de la UE fue un error. La Cooperación Estructurada Permanente (CEP) en el ámbito de la política de seguridad y defensa fue establecida por una decisión del Consejo de 11 de diciembre de 2017, con 25 Estados miembros de la UE. Ofrece un marco legal para planificar, desarrollar e invertir conjuntamente en proyectos de capacidad compartida y mejorar la preparación operativa y la contribución de las fuerzas armadas[21].

El Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP) más reciente de la Unión Europea fue aprobado por los ministros de Defensa de los 27 Estados miembros el 14 de noviembre de 2023. Esta actualización, la cuarta desde su inicio en 2008, refleja los cambios en el entorno estratégico de la UE, la orientación política proporcionada por la brújula estratégica de 2022 y las lecciones aprendidas de la guerra en Ucrania. El CDP revisado establece 22 prioridades de desarrollo de capacidades, que servirán como referencia central para la planificación de defensa a nivel de la UE y como base para iniciativas como la Revisión Anual Coordinada de Defensa (CARD), la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) y el Fondo Europeo de Defensa (EDF), algo que se aleja de la misión por la que fue creada la UE, que no tenía competencias en temas militares.

Como todo el mundo recordará, a principios de 2022, Rusia amenazó con ocupar Ucrania si la OTAN no garantizaba que dicho país y Georgia, que eran candidatos a entrar en la organización, finalmente no lo hicieran, pues Rusia consideraba que no podía permitir que las antiguas repúblicas que formaban la URSS, y que en su momento pertenecían al Tratado de Varsovia y eran fronterizas con Rusia, después pudiesen desplegar bases militares de la OTAN. En 2004 ya lo hicieron los tres países bálticos, también fronterizos con Rusia, pero este país no iba a permitir que también Belarús, Ucrania, Georgia o Azerbaiyán, igualmente fronterizos, hicieran lo mismo. Si bien no pudo impedir que los "países satélites" entraran en la OTAN, unos en 1999 y otros en 2004, Rusia consideró que la OTAN no podía ampliarse más, pues lo percibía como una amenaza a su seguridad. Además, tanto Finlandia como Suecia, que durante los años de la Guerra Fría permanecieron neutrales, en aquellos momentos ya estaban pensando el solicitar su ingreso en la OTAN. El caso de Finlandia era más complicado, en la medida que tiene una larga frontera con Rusia. Romper el estatus de semineutralidad anterior, pues la URSS la había obligado a firmar un "tratado de amistad" después de la Segunda Guerra Mundial, resultaba de difícil comprensión para una Rusia temerosa. Lo cierto es que a finales de 2021, y a pesar de que la mayoría de la población finlandesa no estaba a favor de entrar en la OTAN, en sus mensajes de Año Nuevo tanto el presidente como el primer ministro de

Finlandia dejaron claro que Finlandia tenía la intención de decidir por sí misma, sin consultar primero a Rusia, si se unía o no a la Alianza. Finalmente, Finlandia se unió a la OTAN en abril de 2023 y Suecia en abril de 2024.

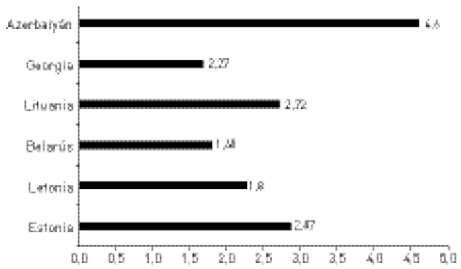
El malestar y la polémica sobre esta ampliación de la OTAN se tradujeron, también, en un importante aumento de los gastos militares de los países europeos fronterizos con Rusia. Recuerdo de nuevo que siete de ellos formaron parte de la URSS y tres, los bálticos, ya son miembros de la OTAN. Expongo sus gastos militares en las dos primeras décadas del siglo, advirtiendo que tanto Ucrania como Azerbaiyán han tenido guerras durante este periodo. Los tres países bálticos aumentaron sus gastos en un 733% entre 2000 y 2023, un incremento muy destacado y significativo de la tensión que viven con Rusia. El de Azerbaiyán se debe al conflicto que mantiene con Armenia desde 1992 y que se agudizó en 2021 y, especialmente, en 2023[22].

TABLA 2
GASTOS MILITARES, EN MILLONES DE DÓLARES A PRECIOS CORRIENTES

	2000	2005	2010	2015	2020	2023	
Estonia	175	284	343	513	718	1.189	679
Letonia	134	397	256	310	742	1.045	780
Lituania	290	417	326	523	1.174	2.160	744
Belarús	186	384	556	710	861	1.403	754
Ucrania	1.185	1.847	2.239	3.905	6.838	64.753	5.464
Georgia	32	263	384	281	287	504	1.575
Azerbaiyán	141	303	1.094	2.330	2.237	3.561	2.525
Total	2.143	3.895	5.198	8.572	12.857	74.615	3.481
Total sin Ucrania	958	2.048	2.959	4.667	6.019	9.862	1.029

Fuente: SIPRI.

GRÁFICO 3
% DEL GASTO MILITAR SOBRE EL PIB EN 2023



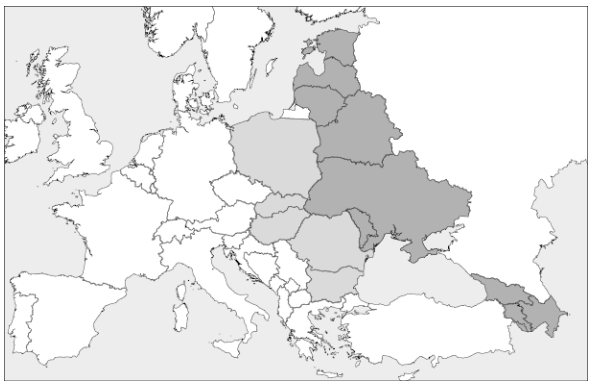
Fuente: SIPRI.

A la vista de esta situación, y antes de la invasión de Ucrania en febrero de 2022, la pregunta que podría hacerse era si, en el mundo de hoy, podía haber unas políticas exteriores y de seguridad equivalentes a lo que fue la neutralidad durante la Guerra Fría o, mejor aún, "más allá de los bloques", como sugería Mary Kaldor en 1983[23], pues no se trata de quedarse al margen, sino de ser activos en políticas que eviten la confrontación; tampoco de rearmarse al margen de la existencia de la OTAN, sino de ser proactivos en el desarme gradual de todo el continente. Durante la Guerra Fría, algunos analistas también hicieron propuestas de "desvinculación" o "desacoplamiento" respecto a las estrategias que conducían a la confrontación permanente y al rearme progresivo. Todos los términos, los de antes o los que podamos ofrecer hoy en día o en un futuro, pivotan sobre la idea de la seguridad colectiva, no solo la de una parte. En el caso de la Europa actual, la gran polémica se encuentra en el "dilema de los círculos de seguridad", esto es, si es conveniente y posible establecer un tipo de "zona colchón" que amortigüe los temores de unos y otros ante determinadas amenazas, sean reales, supuestas o claramente falsas[24]. Lo expongo de manera gráfica en la figura 1, donde los países representados en gris oscuro son antiguas repúblicas que formaron parte de la URSS (Estonia, Lituania, Letonia, Belarús, Ucrania, Moldavia, Georgia y Azerbaiyán), y los de color gris claro son los cinco "países satélites" que tenía la URSS (Polonia, Checoslovaquia, Hungría, Rumanía y Bulgaria). Como se recordará, en 1993 Checoslovaquia quedó dividida en dos países: la República Checa (o Chequia) y Eslovaquia.

La incorporación de los "países satélites" a la OTAN y a otros organismos internacionales ya constituyó un problema para Rusia y fue motivo de

fricciones de cierta intensidad en el momento de colocar en esos países bases militares de Estados Unidos y al servicio de la OTAN, así como determinados tipos de armamento. La invasión rusa de Georgia en 2008 y la de Ucrania en 2014 fueron impulsadas, en gran parte, por el temor a la creciente influencia de la OTAN y a su posible ampliación a lo largo de las fronteras de Rusia. En la tabla 3, muestro como Estados Unidos ha ido instalando bases militares en buena parte del espacio exsoviético, lo que ha sido y continuará siendo motivo de conflictos con Rusia.

FIGURA 1



Fuente: Elaboración propia.

TABLA 3
INSTALACIONES MILITARES DE ESTADOS UNIDOS EN EL ANTIGUO ESPACIO SOVIÉTICO

Estonia	**Base aérea Ämari.**
Polonia	**Base aérea Lask; sistema de defensa de misiles Aegis Ashore, previsto para finales de 2022.**
Rumanía	**Aeropuerto MihailKogälniceanu; base aérea Develusu, donde la OTAN tiene desplegado su sistema de defensa de misiles desde 2016.**
Bulgaria	**Centro logístico Aitos; base aérea Bezman, base aérea Garf Ignatievo, campo de entrenamiento Novo Selo Range.**
Hungría	**Base aérea Pápa.**

Fuente: Elaboración propia.

De todas estas instalaciones, la más problemática ha sido el despliegue del sistema de interceptación de misiles balísticos, primero en Rumanía y después en Polonia, empleando el componente terrestre del Aegis Ballistic

Missile Defence System, que consiste en proporcionar una defensa antimisiles contra misiles balísticos de corto y mediano alcance, es decir, procedentes de Rusia, dando por sentado que este último país podría tener la tentación de lanzar misiles contra los países de Europa occidental. El sistema Aegis puede ser el principio de una nueva carrera de armamentos entre Estados Unidos, Rusia y China, sobre todo en armas hipersónicas, que Rusia ya probó en Ucrania en marzo de 2022.

Respecto a esta cuestión, y en su defensa, una nota oficial del Ministerio de Exteriores de Rusia, fechada el 30 de noviembre de 2021, decía lo siguiente:

> Dos semanas después de que Estados Unidos se retirara del tratado en agosto de 2019, probó demostrativamente un misil de una clase que anteriormente estaba prohibida por el acuerdo, a saber, el misil de crucero de mediano alcance de la familia Tomahawk. Además, este lanzamiento, que se llevó a cabo desde una versión terrestre del lanzador universal Mk-41, confirmó plenamente la validez de las quejas de Rusia sobre las instalaciones de infraestructura estratégica militar Aegis Ashore de Estados Unidos y la OTAN desplegadas cerca de las fronteras rusas, que durante muchos años hemos presentado a Estados Unidos en el contexto del Tratado INF sin ninguna respuesta constructiva de su parte.

A pesar de todo lo dicho, lo que finalmente resultó más conflictivo, hasta el punto de considerarlo inaceptable y motivo de amenaza, fue el deseo de algunas de las antiguas repúblicas, fronterizas con Rusia, de entrar en la OTAN. Ya fue muy tenso con las tres repúblicas bálticas, que desde que se incorporaron a la OTAN en 2004 son objeto de continuas provocaciones por parte de la marina y la aviación rusa. Pero la línea roja quedó fijada en las aspiraciones de Ucrania y Georgia de ingresar en la OTAN, algo ya acordado por la OTAN en 2008, y que Moscú no admite bajo ningún concepto, hasta el punto de considerarlo casi como una declaración de guerra. De hecho, no hay mucha diferencia con la crisis de misiles de Cuba de 1962, cuando la URSS instaló bases en dicha isla, muy cerca de Estados Unidos.

En plena tensión por la invasión de Ucrania, el día 1 de febrero de 2022, el ministro de Relaciones Exteriores de Rusia, Serguéi Lavrov, mandó una carta a todos ministros de Exteriores de Estados Unidos, Canadá y varios

países europeos, cuyo contenido refleja a las claras la visión que tenía Rusia de la seguridad europea desde hacía dos décadas, sus temores por la ampliación de la OTAN y la dificultad que, en su opinión, tienen estos países para entender el concepto de "indivisibilidad" de la seguridad. Reproduzco algunos párrafos, pues, a pesar del engaño permanente en declarar que en ningún caso se invadiría Ucrania, había un "pecado original", un tema postergado demasiados años:

> Las respuestas de Estados Unidos y la OTAN a nuestras propuestas recibidas el 26 de enero de 2022 demuestran serias diferencias en la comprensión del principio de seguridad igual e indivisible que es fundamental para toda la arquitectura de seguridad europea. Creemos que es necesario aclarar de inmediato esta cuestión, ya que determinará las perspectivas de un diálogo futuro […].
>
> La Carta de Seguridad Europea firmada en la cumbre de la OSCE celebrada en Estambul en noviembre de 1999 formuló los derechos y obligaciones fundamentales de los Estados participantes de la OSCE con respecto a la indivisibilidad de la seguridad. El mismo párrafo de la Carta condiciona directamente esos derechos a la obligación de cada Estado de no reforzar su seguridad a expensas de la seguridad de otros Estados. Las capitales occidentales también intentan ignorar un documento clave de la OSCE: el Código de Conducta de 1994 sobre los aspectos político-militares de la seguridad, que dice claramente que los Estados elegirán sus arreglos de seguridad, incluida la membresía en alianzas, "teniendo en cuenta las preocupaciones legítimas de seguridad de otros Estados" […].
>
> La esencia misma de los acuerdos sobre seguridad indivisible es que o hay seguridad para todos o no hay seguridad para nadie. Baste decir que tales acciones contravienen las obligaciones fundamentales de toda Europa, incluidos los compromisos contraídos en virtud de los documentos antes mencionados de mantener únicamente las capacidades militares que sean proporcionales a las necesidades de seguridad individual o colectiva, teniendo en cuenta las obligaciones contraídas en virtud del derecho internacional, así como los intereses legítimos de seguridad de otros Estados.

Es a partir de estos temores y consideraciones de amenaza cuando el Gobierno ruso se escudó para intervenir en Ucrania, primero, en 2014, anexionándose la península de Crimea y desplegando tropas, milicias y mercenarios en el este de dicho país (Dombás), de mayoría rusófila, y después, en diciembre de 2021, al desplegar más de 150.000 soldados en la

frontera con Ucrania y plantear el reconocimiento formal de la región de Dombás, lo cual terminaría con la invasión a Ucrania. Meses antes, en abril, en una entrevista en televisión, preguntaron al presidente de Estados Unidos, Joe Biden, si pensaba que Vladimir Putin era un asesino. "Lo creo", respondió Biden, unas palabras que ya anticipaban una escalada de tensión entre ambos países. Al invadir Ucrania en 2014 y 2022, Rusia se olvidó del todo de los compromisos que adquirió el 5 de diciembre de 1994 al firmar el memorándum de garantías de seguridad para Ucrania[25], cuando este último país se adhirió al Tratado de No Proliferación Nuclear y devolvió su arsenal nuclear a Rusia. A cambio, Rusia se comprometía a respetar la integridad territorial de Ucrania y se abstendría de usar la fuerza o la coerción sobre este país. Por tanto, tras la guerra de Ucrania se esconden demandas nunca escuchadas, promesas incumplidas y traición a los principios.

Es oportuno recordar que, a diferencia de otras repúblicas, la independencia de Ucrania fue bastante más compleja, pues en dicho territorio se concentraba la tercera parte del complejo militar-industrial de la URSS (unas 1.840 empresas que empleaban a 2,7 millones de personas) y con un *stock* armamentístico impresionante: 6.500 carros de combate, más de 7.000 vehículos blindados, 1.500 aviones de combate, etc.[26]. Muchas de estas empresas de armamento pertenecen ahora al Gobierno ucraniano, lo que explica que el país importe muy poco armamento pesado y, en cambio, sea un notable exportador.

Ucrania es un país que ha estado viviendo con turbulencias políticas durante dos décadas seguidas. En 2004 vivió la Revolución Naranja tras un fraude electoral, que depuso al presidente, instalando un nuevo Gobierno partidario de entrar en la UE y la OTAN. Entre 2006 y 2009 sucedió algo relevante para entender hechos posteriores, que fueron la crisis entre Rusia y Ucrania por el precio de tránsito del gas ruso, ya que por territorio ucraniano transitan gasoductos que se dirigen a Europa occidental. Hubo un serio litigio entre la empresa energética rusa Gazprom y la ucraniana Naftogaz, ambas estatales y generadoras de una gran corrupción. La ucraniana, además, fue motivo de un escándalo que salpicó al expresidente estadounidense Donald Trump. En 2010, tras la recesión económica de 2008, ganó las elecciones un

candidato prorruso, pero a finales de 2013 estallaron nuevas revueltas populares, con el llamado Euromaidán, favorable a la entrada en la UE, y que expulsó al presidente prorruso. Poco después fue cuando Rusia se anexionó Crimea y ocupó zonas del este del país. Estos conflictos entre prorrusos y pro-OTAN-UE sumieron al país en un estancamiento económico continuo. Además, entre 1993 y 2023, el país perdió 14,6 millones de habitantes, el 28% del total en este periodo. Económicamente ya no depende de Rusia, país para el que Ucrania tampoco fue un socio comercial decisivo en los mejores años. La guerra de Rusia contra Ucrania, en 2022, a pesar de la neutralidad inicial de China, que se abstuvo en algunas votaciones en la ONU, no dejó de ser un enorme contratiempo en sus planes expansivos, pues la nueva "ruta de la seda" pasa justamente por Ucrania para luego dirigirse a Moscú y de allí a Europa occidental.

Chipre ha sido tradicionalmente la mayor fuente de inversiones extranjeras en Ucrania y también es la tierra prometida del lavado de dinero de los oligarcas y de las mafias rusas, parte de cuyo dinero se invierte después en Ucrania. La trama mafiosa es muy notable y visible.

Por muy detestable que sea el presidente ruso, Vladimir Putin, por su autoritarismo, autocracia y deseos de grandeza, incluso por querer considerarse un nuevo zar, en 2021, antes de la nueva guerra, la pregunta continuaba siendo por qué no se había planteado mucho antes desde la otra orilla, la de la OTAN, la conveniencia de tener una zona de contención en la frontera con Rusia, que estuviera libre de militarización, rearme, bases extranjeras y armas ofensivas. El concepto de "colchón de seguridad" es muy antiguo y se ha practicado muchas veces como sistema para reducir las tensiones, los temores o las percepciones de amenaza. En el caso de Europa, y a mi juicio, lo óptimo habría sido configurar dos anillos delante de Rusia: el primero, el de las exrepúblicas de la URSS que hoy son Estados independientes y que no formarían parte de ningún bloque militar, no dispondrían de bases extranjeras y solo dispondrían de armas defensivas. El segundo anillo, el formado por los antiguos "países satélites", aunque fueran miembros de la OTAN, no tendrían bases extranjeras en su territorio. En cambio, la OTAN ha ido celebrando maniobras militares en el "primer anillo"

(Georgia, Letonia, Estonia y Lituania) y en el "segundo anillo" (Polonia y Rumania). Por su parte, Rusia fue realizando maniobras en Belarús, su aliado más fiel, con lo que desde ambas orillas pueden echarse reproches respecto a que se amenaza su seguridad.

Aunque seguramente habrá que esperar a la era post-Putin, si este tipo de propuestas que he comentado, el sistema de anillos, fuera posible algún día, Rusia no podría sentirse amenazada, aumentaría la seguridad en el continente y sentaría las bases para una cooperación OTAN-Rusia más intensa y centrada en los desafíos compartidos de naturaleza no militar, que son bastantes. Es evidente que este tipo de planteamientos serán difíciles de implementar, pero primero hay que pensarlos y ver su oportunidad. Si un día se abriera un diálogo serio entre todas las partes, cuando existan las condiciones, quizás podría hacerse en el marco de la OSCE o del Consejo OTAN-Rusia.

Llegados a este punto, sería conveniente recordar la secuencia de varios hechos acaecidos en las tres últimas décadas. En octubre de 1991, se acordó la creación de una entidad supranacional, la ya mencionada Comunidad de Estados Independientes (CEI), en la que inicialmente participaron 11 países, todas las repúblicas integrantes de la URSS, excepto cuatro, las bálticas (Estonia, Letonia y Lituania) y Georgia. Actualmente está formada por Rusia, Azerbaiyán, Armenia, Belarús, Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán. Aunque inicialmente tuvo pretensiones, en la actualidad es más bien simbólica. Ucrania no forma parte de ella.

En 1992, tras su disolución, la URSS perdió 14 repúblicas, algunas de las cuales se distanciaron totalmente de la nueva Rusia y unas pocas se asociaron con ella. El PIB de estos nuevos 14 países, sumaba 1 billón de dólares en 2023, la mitad del PIB de Rusia en aquel año. La pérdida, por tanto, fue enorme, tanto en población (153,1 millones de habitantes en 2023, frente a los 143,8 de Rusia) como en peso económico, en especial por el tamaño de Ucrania, Uzbekistán y de Kazajstán en ambas cosas.

En el mismo año, Rusia puso en marcha la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC), que actualmente está formada por Armenia, Belarús, Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán, todas ellas con minorías rusas

que Moscú está dispuesta a proteger al precio que sea. En Kazajstán, representan casi la cuarta parte de la población. Es una organización de carácter político y militar, con una fuerte proyección hacia Asia Central. Rusia tiene también su "patio trasero" que cuidar y lo confirman las intervenciones en Ucrania en 2014, en Belarús en 2020 y en Kazajstán en 2022, momento en que el presidente Putin advirtió que no permitiría la culminación de más "revoluciones de colores", en una clara referencia a la Revolución Naranja ucraniana, que colocó en la presidencia a un político que inició un acercamiento a la OTAN y a la UE, algo que Putin no podía tolerar sin más. El envío de tropas a Kazajstán a principios de 2022 fue un claro aviso de que no se permitirían levantamientos populares que fueran en contra de los intereses de Moscú, muy proclive a apoyar a Gobiernos autoritarios. En el caso de Kazajstán, además, a Rusia le preocupa la influencia de China sobre este país, rico en petróleo y uranio, que ya es su principal socio comercial. Con todo, la población kazaja, mayormente musulmana, tiene muchas reservas con China, a causa de la represión que ejerce sobre la población uigur de la región de Xinjiang, también musulmana. Este país fue duramente castigado durante la era soviética, que fue el lugar donde se hicieron cientos de pruebas nucleares atmosféricas y subterráneas durante un periodo de 40 años, una barbaridad contada de forma muy sensible por el escritor Hamid Ismailov en una de sus novelas[27].

Las "revoluciones de colores" que tanto asustan a Moscú fueron una serie de movimientos sociopolíticos, principalmente no violentos, que surgieron en varios países postsoviéticos y otras regiones a partir de finales de los años noventa y principios del 2000. Estos movimientos suelen caracterizarse por protestas masivas, símbolos coloridos o florales y demandas de elecciones libres, lucha contra la corrupción y democracia. Algunas de ellas fueron las siguientes: Serbia (Revolución Bulldozer en 2000), que derrocó a Slobodan Milošević tras unas elecciones fraudulentas. Georgia (Revolución de las Rosas en 2003), donde Mihail Saakashvili reemplazó a Eduard Shevardnadze. Ucrania (Revolución Naranja en 2004-2005), donde tras denuncias de fraude electoral, Viktor Yushchenko asumió la presidencia. Kirguistán (Revolución de los Tulipanes en 2005), que derrocó al presidente Askar Akayev. Belarús

(Revolución del Maíz o Revolución de los Jeans en 2006), que fue un movimiento frustrado y hubo una fuerte represión del régimen de Lukashenko. Moldavia (Revolución Twitter en 2009), donde hubo protestas por presunto fraude electoral. Armenia (Revolución de Terciopelo en 2018), que fue un movimiento pacífico que llevó a Nikol Pashinián al poder. Siete ejemplos que podrían repetirse en el futuro y que Moscú siempre asegurará que fueron impulsados por Europa occidental.

Dado que en la OTSC también participa Belarús, un país fronterizo con Rusia y con Ucrania, es oportuno recordar que Rusia tiene en este país varias instalaciones militares: la estación de radar Hantsavichy, un sistema de alerta temprana diseñado para identificar lanzamientos de misiles balísticos desde Europa occidental; el centro de comunicación naval de Vileyka, para transmitir órdenes a submarinos, y un centro de entrenamiento conjunto de la Fuerza Aérea y la Defensa Aérea en Baranovichi. Rusia también tiene instalaciones militares en Osetia del Sur y en Abjasia, dos territorios de Georgia que se autoproclamaron independientes y que *de facto* están bajo el control de Moscú. Esta presencia militar rusa en su "primer anillo de seguridad", además de lo ya ocurrido en Ucrania, sitúa la polémica en términos de más equilibrio, en la medida en que, especialmente en un periodo post-Putin, permitiría la adopción de medidas de confianza entre las dos partes, la OTAN y Rusia, en el caso de que convinieran ir desmilitarizando este anillo de seguridad. Si bien es totalmente impensable que los antiguos "países satélites" abandonen la OTAN, incluidos los países bálticos, sí parecería plausible acordar un proceso gradual de distensión militar si se prescindiera de las armas ofensivas, siempre y cuando las partes estén dispuestas a cambiar el modelo actual de disuasión y lo sustituyan por otro de seguridad compartida, algo muy difícil después de la guerra de 2022, que vitalizó a la OTAN como arquitectura de seguridad.

Tampoco sería conveniente olvidar que si bien Rusia es una potencia militar no lo es a escala económica, comercial, financiera o tecnológica, aunque sus reservas de oro y divisas sean grandes. Su potencial militar se basa en los réditos que producen las exportaciones de hidrocarburos a algunos países de Europa, pero con un horizonte a medio plazo de transición

energética y con independencia de las consecuencias derivadas por las sanciones impuestas en marzo de 2022 por la invasión a Ucrania, Rusia puede volver a una situación parecida al descalabro económico de principios de los noventa. Si no contamos los productos energéticos, sus exportaciones tienen una dimensión más pequeña que la de países como España, por ejemplo. No es un país competitivo ni va en vías de serlo y no es atractivo para realizar inversiones desde el extranjero (ocupa el 17º lugar en el *ranking* mundial), por lo que considerarlo como un "gigante con pies de barro" no es una exageración. Que el presidente Putin se comporte como un zar no implica que realmente tenga un imperio, aunque sí capacidad militar para atemorizar. Rescatar los antiguos planteamientos de la seguridad colectiva en Europa, la seguridad en común, sería muy beneficioso para todas las partes y a cualquier nivel cuando sea posible repensar el modelo de seguridad europeo.

Para ello, sin embargo, habría que recuperar lo perdido en materia de desarme en las últimas décadas. En 2002, Estados Unidos se retiró del Tratado de Misiles Antibalísticos (el Tratado ABM), firmado en 1972, y lo hizo porque quería construir un escudo antimisiles en Rumania y en Polonia, en teoría para hacer frente a las amenazas del Corea del Norte e Irán, una excusa de mal pagador, pues era evidente que el escudo tenía a Rusia como diana[28]. Aquel mismo año se firmó el Plan de Acción OTAN-Ucrania, que incluía su posible ingreso en la OTAN. La crisis de confianza estaba servida, y más a partir de 2008, cuando Georgia, otra exrepública de la URSS, hizo un referéndum no vinculante para ver si la población quería entrar en la OTAN, con un resultado favorable del 72%. En 2010, en la Cumbre de Lisboa, la OTAN decidió impulsar el "escudo antimisiles", que Rusia percibió como una amenaza a su seguridad por estar cerca de su frontera. Más tarde, en 2019, Estado Unidos también se retiró del Tratado sobre Fuerzas Nucleares de Rango Intermedio (INF), firmado en 1987, y en 2020, del Tratado de Cielos Abiertos de 2002, tras acusar a Rusia de no cumplirlo, toda una regresión sobre lo avanzado de forma tan costosa. Lo volveré a recordar más adelante.

No deja de ser paradójico que, el 12 de enero de 2022, en plena crisis con Rusia por Ucrania, en la rueda de prensa ofrecida por el secretario general de

la OTAN, Jens Stoltenberg, tras la reunión del Consejo OTAN-Rusia, declarara que

> a los Aliados les gustaría discutir formas concretas de aumentar la transparencia de los ejercicios militares, prevenir incidentes militares peligrosos y reducir las amenazas espaciales y cibernéticas. Los aliados también se han ofrecido a examinar el control de armamentos, el desarme y la no proliferación. Incluso para abordar las limitaciones recíprocas de los misiles y para abordar las políticas nucleares. En cuanto a las líneas de comunicación, los aliados de la OTAN están interesados en buscar formas de mejorar los canales de comunicación civiles y militares, y la posibilidad de restablecer nuestras respectivas oficinas en Moscú y Bruselas.

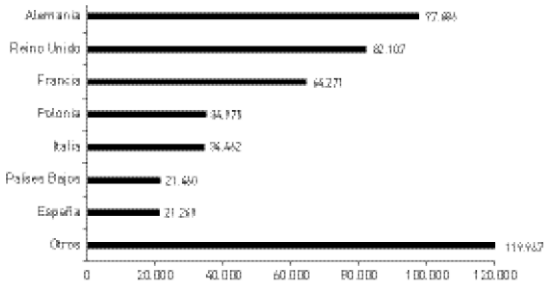
Creo que a pesar de las enormes diferencias que había en cuanto al tratamiento de la crisis de Ucrania, en aquel momento, un diálogo era posible si se hubiera producido una desescalada del conflicto. El último Concepto Estratégico de la OTAN fue aprobado durante la Cumbre de Madrid, celebrada los días 28 y 29 de junio de 2022. Este documento establece las prioridades, tareas fundamentales y enfoques de la Alianza para la próxima década, definiendo el entorno de seguridad actual y reafirmando los valores y objetivos principales de la OTAN. Entre sus aspectos más destacados, el Concepto Estratégico identifica a Rusia como la amenaza más significativa y directa para la seguridad de los aliados y señala a China como un desafío a los intereses, seguridad y valores de la Alianza. Además, establece tres tareas principales: disuasión y defensa, prevención y gestión de crisis y seguridad cooperativa.

Además, este tipo de declaraciones de la OTAN no se correspondía con la doctrina oficial, por lo que se entró en una contradicción permanente. Uno de los problemas es que se había asentado la concepción de que "Rusia y China son enemigos", y ello justifica la existencia de la OTAN y su refuerzo y expansión. En el documento "NATO 2030", que servía de base para desarrollar la estrategia de futuro, se afirmaba que el orden internacional basado en normas, que sustenta la seguridad, la libertad y la prosperidad de los aliados, está sometido a la presión de países autoritarios, como Rusia y China, que no comparten nuestros valores. En la Cumbre de Bruselas de junio de 2021, bastante antes de la guerra, los líderes aliados acordaron

reforzar la disuasión y la defensa aliadas. Reafirmaron su compromiso de mantener una combinación adecuada de capacidades nucleares, convencionales y de defensa contra misiles. Reiteraron también la importancia de cumplir la directriz acordada por la OTAN, de gastar el 2% del producto interior bruto en defensa y el 20% del presupuesto anual de defensa en nuevos equipos importantes para 2024. Una vez iniciada la guerra de 2022, este compromiso quedó reforzado, como ya he explicado, y Alemania fue la primera en comprometerse. La posibilidad de un desarme progresivo y mutuo había saltado por los aires y se volvió a los esquemas de la Guerra Fría, una enorme involución, a pesar de que los países europeos de la OTAN ya habían aumentado sus gastos militares en un 24% en el periodo 2014-2021, con un gasto total de 336.600 millones de dólares en este último año, en que disponía de 1,2 millones de militares.

El 21 de marzo de 2022, el Consejo de la Unión Europea presentó a sus miembros un documento de 47 páginas titulado "A Strategic Compass for Security and Defense"[29], una brújula para orientar el camino de defensa y seguridad hasta 2030, modificando la política de seguridad comunitaria actual, en la que se incluía la ofensiva rusa como riesgo para los ciudadanos europeos. De forma específica, se presenta a Rusia como "una amenaza directa y a largo plazo para la seguridad europea" y China aparece como un "rival sistémico". En el documento se planteaba realizar unas primeras maniobras militares conjuntas para 2023 y la creación de una fuerza de intervención operativa formada por 5.000 efectivos.

GRÁFICO 4
GASTOS MILITARES DE LOS PAÍSES EUROPEOS DE LA OTAN EN 2024 (EN MILLONES DE DÓLARES)



Fuente: OTAN.

¿Qué comporta esta nueva brújula estratégica? Sencillamente, abandonar cualquier perspectiva de volver a las antiguas propuestas de la seguridad compartida, volver a los esquemas de la Guerra Fría, un nuevo rearme y no tener presente un escenario post-Putin, esto es, el riesgo de tomar medidas estructurales que no tendrán retorno, vuelta atrás, aunque los escenarios puedan cambiar en un próximo futuro. Revertir ciertas dinámicas no será fácil, pues los intereses económicos, de prestigio y de hegemonías en juego son muchos.

La guerra en Ucrania ya ha supuesto un cambio radical del marco en que se han movido las relaciones internacionales desde hace décadas, muy especialmente en Europa. No es una guerra cualquiera, a pesar de que en los últimos tiempos hemos visto varias de gran trascendencia por su nivel de destrucción, pues lo que ocurre en Ucrania ha alterado totalmente los esquemas de seguridad y de política exterior de muchos países europeos, incluidos los que gozaban del estatus de neutralidad. Ha provocado reacciones nunca vistas a escala política, diplomática, militar, social y económica, e incluso los jerarcas rusos han jugado a la carta de la amenaza nuclear, algo impensable en el transcurso de las otras guerras vividas en las últimas décadas.

Cuando tantos esfuerzos diplomáticos han fracasado por la sinrazón del presidente Putin, su obstinación en creer que Ucrania no es más que un apéndice de Rusia y que, por tanto, y según su forma pensar, tiene el derecho de apropiarse de su territorio sin que importe lo que desee la mayoría de su población, se generan unas dinámicas entre todas las partes implicadas que, si bien pueden entenderse como reacción inmediata ante una situación desesperada, corren el riesgo de convertirse en algo perenne y estructural, de tal manera que, una vez terminada la guerra, se hayan creado ya unas políticas, arquitecturas y doctrinas de difícil vuelta atrás, aunque no sean las más convenientes cuando llegue ese momento futuro.

En momentos de alta tensión, de necesidad de respuesta, de sentimiento de amenaza o engaño y de enorme frustración colectiva por no haber podido

parar una atrocidad de este tipo, hay decisiones políticas que podrían no tener retorno, o, al menos, hacerlo muy difícil. Hay sectores muy específicos interesados en que eso ocurra, pues no deja de ser lucrativo para ellos, pero eso no quiere decir que sea lo más conveniente, prudente y sensato. Es un imperativo pensar en cómo debería ser el futuro ideal respecto a la seguridad europea, incluso en una era post-Putin, pues Rusia no deja de ser una potencia intermedia en todos los niveles si se le restan sus capacidades militares y de recursos en hidrocarburos, y es muy vulnerable ante este boicot multidireccional nunca visto.

Hay un elemento adicional en esta reflexión. Me refiero a una cuestión que está en la base del conflicto, aunque sin duda no es la única explicación, y es el olvido, desde hace unas décadas, de los compromisos que se han ido adquiriendo desde la Conferencia de Helsinki de 1975 y que fueron ampliados y mejorados en años sucesivos a través de la OSCE, siempre partiendo del concepto de seguridad compartida, que, en sus inicios, preveía una arquitectura de seguridad paneuropea que incluiría a Rusia. Es del todo necesario volver a aquel pensamiento de seguridad en común, en lo que Rusia ha insistido con el término "indivisible", que por el hecho de repetirlo Putin o Serguéi Lavrov no deja de formar parte de legado de la OSCE y, por ello, no habría de perder su identidad, pues es un razonamiento previo a dichos personajes, que se han apropiado y han manipulado arquitecturas de futuro muy deseables. El Gobierno de Rusia empezó a utilizar formalmente el término "indivisibilidad de la seguridad" en el contexto internacional a partir de la década de 1990, después del fin de la Guerra Fría. Sin embargo, como ya he explicado, el uso más destacado y formal del concepto por parte de Rusia se encuentra en la Carta de Seguridad Europea firmada en Estambul en 1999 por los Estados miembros de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. Desde entonces, Rusia ha recurrido repetidamente a este principio, especialmente a partir del 2000, para argumentar que la expansión de la OTAN contradice este concepto de seguridad colectiva.

Sería un enorme error que, por dejarse llevar por la brutalidad de la realidad de la guerra de Ucrania, se perdieran también por el camino los criterios y las propuestas que podrían garantizar, precisamente, la no

repetición de este tipo de guerras. En suma, es necesario que la pasión, la rabia y la respuesta inmediata, necesaria e inevitable, no nos lleven a situaciones irreversibles, cuando no sean precisamente las mejores de cara un futuro próximo, en el que tendremos que repensar muchas cosas, entre ellas cómo evitar nuevos bloques de enfrentamiento, recuperar el espíritu y la letra de la Carta para la Seguridad Europea, firmada en la Cumbre de la OSCE en Estambul en noviembre de 1999, y lo firmado en la Cumbre de la OSCE de 2010, celebraba en Astana. A mi juicio, ahí residen las claves para edificar una Europa más segura.

LA POLÍTICA EXTERIOR RUSA

¿Es realmente Rusia una gran potencia como en la era de la URSS? ¿Qué intenciones tiene y manifiesta de forma pública y cuáles de manera encubierta? ¿El hecho de ser una potencia nuclear, disponer de enormes recursos naturales, particularmente hidrocarburos, y tener una enorme extensión son razones suficientes para ser considerada una potencia similar a la de Estados Unidos y, desde hace poco, a la de China?[30].

La tesis que sostengo en este apartado es que Rusia es una potencia parcial, con insuficiencias notables al ser comparada con otros países. No lo es, por ejemplo, en el terreno económico, comercial o tecnológico, pero sí en el militar y en la exportación de hidrocarburos. A pesar de las limitaciones, tiene capacidad de presión y la utiliza. En la segunda década del siglo, hay al menos nueve ejes que hay que considerar, que afectan a su política exterior y de defensa:

1. Disminución de su población.
2. Deterioro de las relaciones con Estados Unidos desde principios de siglo.
3. Freno de la expansión de la OTAN hacia el este europeo.
4. Modernización de su capacidad militar.
5. Consolidación de su espacio de influencia en Asia Central.
6. Priorización del espacio euroasiático.
7. Mantenimiento de una alianza con China, sin ser dependiente.
8. Aprovechamiento de su situación geográfica para controlar buena parte del espacio ártico.
9. Incremento de su presencia en África a través de mercenarios.

El mayor activo económico de Rusia son los hidrocarburos, pues es el segundo productor mundial de gas y el tercero de petróleo. De las diez empresas rusas con mayor capitalización, seis son de este sector. Los hidrocarburos son, también, su mayor fuente de ingresos a través de la exportación. Sin ellos, su nivel exportador es de tercera categoría.

Respecto al aspecto demográfico, con la disolución de la URSS, a partir de 1990 Rusia empezó a perder población, en especial hasta 2007, pasando de 147,9 millones de habitantes en 1990 a 143,8 en 2023 (el mismo nivel que en 1985). Si no fuera por este estancamiento de la población, es probable que la renta por habitante hubiese disminuido desde 2007. Rusia tiene una economía más frágil de lo que parece, por lo que algunas aventuras militares impulsadas por el presidente Putin, muy arriesgadas e imprudentes, podrían comportar la ruina del país, que entraría en un declive parecido al de la década de los noventa. También quiero hacer notar que tanto Ucrania como Belarús, fronterizos con Rusia, han ido perdiendo población desde 1993. En ese año, Ucrania tenía 52,3 millones de habitantes; en 2023, 37,7 millones.

Desde que Putin tomó la presidencia de Rusia al iniciarse el presente siglo, las relaciones con Estados Unidos se fueron deteriorando, y por varios motivos, entre los cuales figuran la personalidad autocrática del propio Putin, la modernización de sus arsenales militares a partir de 2008 (el año de la intervención en Georgia), la práctica de ciberataques o el despliegue de bases estadounidenses cerca de Rusia.

El Gobierno ruso tiene varios documentos públicos, por tanto, consultables, que indican bastante bien sus intereses en el mundo. El primero, de hace más de dos décadas, ya con Putin como presidente interino, es el "Concepto de seguridad nacional de la Federación de Rusia", aprobado por un decreto presidencial el 10 de enero de 2000, y del que extraigo los siguientes párrafos, que versan sobre los sentimientos de amenaza y unos aspectos muy peculiares de su cultura profunda, lo que denomina "educación espiritual". Es importante para entender el trasfondo de la ocupación de Ucrania en 2022[31]. Luego compararé estos principios del 2000, con los de 2023.

> Las principales amenazas en el ámbito internacional se deben a los siguientes factores, entre otros:
>
> El fortalecimiento de los bloques y alianzas político-militares, sobre todo la expansión de la OTAN hacia el este.
>
> La posible aparición de bases militares extranjeras y grandes contingentes de tropas en las proximidades directas de las fronteras de Rusia.
>
> Estallido y escalada de conflictos cerca de la frontera estatal de la Federación de Rusia y de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Comunidad de Estados Independientes.
>
> Garantizar la seguridad nacional de la Federación de Rusia también incluye la protección del legado cultural, espiritual y moral, las tradiciones históricas y las normas de la vida social, la preservación de la riqueza cultural de todos los pueblos de Rusia, la formación de una política gubernamental en el campo de la educación espiritual y moral de la población, y la imposición de una prohibición en los medios de comunicación electrónicos para la distribución de programas de propaganda, la violencia y la explotación de los bajos instintos, junto con la lucha contra la influencia negativa de las organizaciones religiosas y los misioneros extranjeros.
>
> […]
>
> La renovación espiritual de la sociedad es imposible sin la preservación del papel de la lengua rusa como factor de la unidad espiritual de los pueblos de la Rusia multinacional y como lengua de comunicación interestatal entre los pueblos de los Estados miembros de la Comunidad de Estados Independientes.

Como todas las grandes potencias, el discurso sobre sus políticas exteriores choca con las realidades, con lo que realmente practican. Resulta tremendamente cínico, por ejemplo, que en el "Concepto de la política exterior de la Federación de Rusia", aprobado en 2016, el apartado 56 dijera, textualmente, que

> la Federación de Rusia está interesada en desarrollar todo el amplio abanico de relaciones políticas, económicas, culturales y espirituales con Ucrania a base de respeto mutuo y cooperación protegiendo sus propios intereses nacionales. Rusia emprenderá todos los esfuerzos necesarios para el arreglo político y diplomático del conflicto ucraniano en cooperación con todos los Estados y organismos internacionales interesados.

Cinco años más tarde, Rusia invadió el país a sangre y fuego, bombardeando a la población civil y creando un éxodo de millones de

ucranianos. Si esto es así, cualesquiera de los puntos que he mencionado anteriormente de documentos oficiales son papel mojado cuando las cosas se tuercen y no van en la línea de sus intereses.

El concepto de "indivisibilidad de la seguridad" es una piedra angular de la política exterior y de seguridad de Rusia, y ha sido mencionado repetidamente por sus líderes, especialmente en el contexto de las relaciones con la OTAN, Estados Unidos y Europa. Este principio tiene varios matices importantes. La indivisibilidad de la seguridad sostiene que la seguridad de un Estado no puede garantizarse a expensas de la seguridad de otros. En otras palabras, ningún país (o grupo de países) debería fortalecer su propia seguridad tomando medidas que amenacen a otros Estados. Este principio no es una invención rusa, aunque Moscú lo ha adoptado como parte central de su narrativa. Para Rusia, como acabo de comentar, este principio implica que la expansión de la OTAN hacia el este (especialmente la incorporación de antiguos países del bloque soviético o exrepúblicas soviéticas) es una violación de la indivisibilidad de la seguridad, porque considera que amenaza directamente su seguridad nacional. También que las decisiones de defensa de países vecinos deben tomarse en cuenta en conjunto y no de forma unilateral. Rusia cree que debe tener voz y voto en el diseño del orden de seguridad europeo.

En otro orden de cosas, el Gobierno ruso comparte con China una interpretación muy particular de lo que significa democracia. En una entrevista celebrada el 28 de marzo de 2022 con los medios serbios, el ministro de Relaciones Exteriores, Serguéi Lavrov, manifestó que

> en cuanto a las democracias y autocracias, esta "comunidad de democracias" representada por Estados Unidos, la OTAN y la UE se ha convertido en un todo integral (bajo el mando de Estados Unidos). Es una autocracia abierta, si no una dictadura, con respecto a otros miembros de la comunidad internacional. A nuestros colegas occidentales no les importó un bledo (perdón por esta expresión) la igualdad soberana de los Estados o el derecho internacional, en términos generales. Ya no usan este último término. Ahora dicen que todos los países deben seguir las leyes de un orden basado en reglas. Las reglas significan solo una cosa: son establecidas por Occidente. Todos los demás deben obedecer. Este es un ejemplo típico de autocracia y dictadura que utiliza un ultimátum.

Cuando se está en medio de una confrontación armada, quizás no es el mejor momento para debatir lo que implica una democracia real, pues el conflicto provoca muertos, destrucción, millones de personas refugiadas y la violación de todo tipo de derechos. Pero cuando las aguas estén más tranquilas, toda la comunidad internacional, con sus Estados e instituciones regionales o globales, quizás deberían dialogar sobre una ética de mínimos que sustente las relaciones entre los países, más allá de un debate sobre el significado del concepto de democracia que siempre estará contaminado por la historia de cómo se han ejercido las hegemonías. Rusia y China han ido elaborando un nuevo discurso supletorio, que no alternativo, sobre este tema, y pocos días después de la entrevista que acabo de mencionar, los ministros de Exteriores de los dos países mantuvieron un encuentro en el que abogaron por un orden internacional multipolar, en el que tendría cabida su concepto de democracia y de justicia.

El 31 de marzo de 2023, el Gobierno ruso aprobó el nuevo "Concepto de la política exterior de la Federación de Rusia"[32]. Extraigo algunos párrafos relativos a la seguridad europea, para compararlos con los de años anteriores:

> 6. Rusia lleva a cabo una política exterior independiente y multisectorial impulsada por sus intereses nacionales y la conciencia de su responsabilidad especial en el mantenimiento de la paz y la seguridad a nivel mundial y regional. La política exterior de Rusia es pacífica, abierta, predecible, coherente y pragmática y se basa en el respeto de los principios y normas universalmente reconocidos del derecho internacional y en el deseo de una cooperación internacional equitativa para resolver problemas comunes y promover intereses comunes. La actitud de Rusia hacia otros Estados y asociaciones interestatales depende del carácter constructivo, neutral u hostil de sus políticas con respecto a la Federación Rusa.
>
> 9. La cultura del diálogo en los asuntos internacionales se está degradando y la eficacia de la diplomacia como medio de solución pacífica de controversias está disminuyendo. Hay una aguda falta de confianza y previsibilidad en los asuntos internacionales.
>
> 13. Considerando el fortalecimiento de Rusia como uno de los principales centros de desarrollo en el mundo moderno y su política exterior independiente como una amenaza para la hegemonía occidental, Estados Unidos de América y sus satélites utilizaron las medidas adoptadas por la Federación de Rusia con respecto a Ucrania

para proteger sus intereses vitales como pretexto para agravar la política antirrusa de larga data y desencadenaron un nuevo tipo de guerra híbrida. Su objetivo es debilitar a Rusia de todas las formas posibles, incluso socavar su papel constructivo de civilización, su poder, sus capacidades económicas y tecnológicas, limitar su soberanía en materia de política exterior e interior y violar su integridad territorial. Esta política occidental se ha vuelto integral y ahora está consagrada a nivel doctrinal. Esta no fue la elección de la Federación de Rusia. Rusia no se considera un enemigo de Occidente, no se aísla de Occidente y no tiene intenciones hostiles con respecto a él; Rusia espera que en el futuro los Estados pertenecientes a la comunidad occidental se den cuenta de que su política de confrontación y sus ambiciones hegemónicas carecen de perspectivas, tengan en cuenta las complejas realidades de un mundo multipolar y reanuden la cooperación pragmática con Rusia guiada por los principios de igualdad soberana y respeto de los intereses mutuos. La Federación de Rusia está dispuesta al diálogo y a la cooperación sobre esa base.

18. El sistema de relaciones internacionales debe ser multipolar y basarse en los siguientes principios:

1) la igualdad soberana de los Estados, el respeto a su derecho a elegir modelos de desarrollo y al orden social, político y económico,

2) el rechazo a la hegemonía en los asuntos internacionales,

3) la cooperación basada en un equilibrio de intereses y beneficio mutuo,

4) la no injerencia en los asuntos internos,

5) el imperio del derecho internacional en la regulación de las relaciones internacionales, con el abandono de la política de doble rasero por parte de todos los Estados y

6) la indivisibilidad de la seguridad en los aspectos globales y regionales.

19. A fin de contribuir a la adaptación del orden mundial a las realidades de un mundo multipolar, la Federación de Rusia tiene la intención de dar prioridad a:

1) la eliminación de los vestigios de dominación de Estados Unidos y de otros Estados hostiles en los asuntos mundiales, creación de condiciones que permitan a cualquier Estado renunciar a las ambiciones neocoloniales o hegemónicas,

2) la mejora de los mecanismos internacionales para garantizar la seguridad y el desarrollo a nivel mundial y regional, y

9) la consolidación de los esfuerzos internacionales para garantizar el respeto y la protección de los valores espirituales y morales universales y tradicionales (incluidas las normas éticas comunes a todas las religiones del mundo), y contrarrestar los intentos de imponer puntos de vista pseudohumanistas u otros puntos de vista ideológicos neoliberales, que conducen a la pérdida por parte de la humanidad de los

valores espirituales y morales tradicionales y de su integridad.

22. El mecanismo para dar forma a las normas jurídicas internacionales universales debe basarse en la libre voluntad de los Estados soberanos y las Naciones Unidas deben seguir siendo el principal foro para el desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional. La promoción ulterior del concepto de un orden mundial basado en normas está plagada de destrucción del sistema jurídico internacional y de otras consecuencias peligrosas para la humanidad.

23. […]

4) excluir de las relaciones internacionales la práctica de tomar medidas coercitivas unilaterales ilegales en violación de la Carta de las Naciones Unidas.

24. La Federación de Rusia parte de la indivisibilidad de la seguridad internacional (en los aspectos globales y regionales) y trata de garantizarla por igual para todos los Estados sobre la base del principio de reciprocidad. Sobre esta base, Rusia está abierta a acciones conjuntas junto con todos los Estados interesados y asociaciones interestatales para dar forma a una arquitectura de seguridad internacional renovada y más estable. A fin de mantener y fortalecer la paz y la seguridad internacionales, la Federación de Rusia tiene la intención de prestar atención prioritaria a:

1) el empleo de medios pacíficos, principalmente la diplomacia, las negociaciones, las consultas, la mediación y los buenos oficios, para resolver las controversias y los conflictos internacionales, resolverlos sobre la base del respeto mutuo, los compromisos y el equilibrio de los intereses legítimos,

2) el establecimiento de una amplia cooperación con el fin de neutralizar los intentos de los Estados y las asociaciones interestatales de buscar el dominio global en la esfera militar, proyectar su poder más allá de su área de responsabilidad, asumir la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, trazar líneas divisorias y garantizar la seguridad de algunos Estados en detrimento de los intereses legítimos de otros países. Tales intentos son incompatibles con el espíritu, los propósitos y los principios de la Carta de las Naciones Unidas y plantean una amenaza de conflictos regionales y una guerra mundial para las generaciones presentes y futuras.

49. Con el fin de seguir transformando el exterior cercano en una zona de paz, buena vecindad, desarrollo sostenible y prosperidad, la Federación de Rusia tiene la intención de dar prioridad a:

1) prevenir y resolver conflictos armados, mejorar las relaciones interestatales y garantizar la estabilidad en el exterior cercano, incluida la prevención de la instigación de “revoluciones de colores” y otros intentos de interferir en los asuntos internos de los

aliados y socios de Rusia,

2) asegurar la protección garantizada de Rusia, sus aliados y socios en cualquier escenario militar y político del mundo, fortalecer el sistema de seguridad regional basado en el principio de indivisibilidad de la seguridad y el papel clave de Rusia en el mantenimiento y fortalecimiento de la seguridad regional, la complementariedad del Estado de la Unión, la OTSC y otros formatos de interacción entre Rusia y sus aliados y socios en la esfera de la defensa y la seguridad,

3) contrarrestar el despliegue o refuerzo de la infraestructura militar de estados hostiles y otras amenazas a la seguridad de Rusia en el extranjero cercano.

59. La mayoría de los Estados europeos aplican una política agresiva hacia Rusia destinada a crear amenazas a la seguridad y la soberanía de la Federación Rusa, obtener ventajas económicas unilaterales, socavar la estabilidad política interna y erosionar los valores espirituales y morales tradicionales rusos, y crear obstáculos a la cooperación de Rusia con aliados y socios. A este respecto, la Federación de Rusia tiene la intención de defender sistemáticamente sus intereses nacionales prestando atención prioritaria a:

1) la reducción y neutralización de las amenazas a la seguridad, la integridad territorial, la soberanía, los valores espirituales y morales tradicionales y el desarrollo socioeconómico de Rusia, sus aliados y socios de los Estados europeos hostiles, la Organización del Tratado del Atlántico Norte, la Unión Europea y el Consejo de Europa,

2) la creación de las condiciones para el cese de las acciones inamistosas de los Estados europeos y sus asociaciones para el rechazo total de la línea de conducta antirrusa (incluida la injerencia en los asuntos internos de Rusia) por parte de estos Estados y sus asociaciones, y para su transición a una política a largo plazo de buena vecindad y cooperación mutuamente beneficiosa con Rusia,

3) la formación de un nuevo modelo de coexistencia de los Estados europeos para garantizar el desarrollo seguro, soberano y progresista de Rusia, sus aliados y socios, y la paz duradera en la parte europea de Eurasia, teniendo en cuenta el potencial de los formatos multilaterales, incluida la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.

60. Los requisitos previos objetivos para la formación de un nuevo modelo de coexistencia con los Estados europeos son la proximidad geográfica, los profundos lazos culturales, humanitarios y económicos históricamente desarrollados de los pueblos y Estados de la parte europea de Eurasia. El principal factor que complica la normalización de las relaciones entre Rusia y los Estados europeos es el curso estratégico de Estados Unidos y sus aliados individuales para trazar y profundizar las

líneas divisorias en la región europea con el fin de debilitar y socavar la competitividad de las economías de Rusia y los Estados europeos, así como para limitar la soberanía de los Estados europeos y asegurar la dominación global de Estados Unidos.

61. La toma de conciencia por parte de los Estados de Europa de que no hay alternativa a la coexistencia pacífica y a la cooperación igualitaria mutuamente beneficiosa con Rusia, un aumento del nivel de independencia de su política exterior y una transición hacia una política de buena vecindad con la Federación de Rusia tendrá un efecto positivo en la seguridad y el bienestar de la región europea y ayudará a los Estados europeos a ocupar el lugar que les corresponde en la Gran Asociación Euroasiática y en la de un mundo multipolar.

63. La Federación de Rusia está interesada en mantener la paridad estratégica, la coexistencia pacífica con Estados Unidos y el establecimiento de un equilibrio de intereses entre Rusia y Estados Unidos, teniendo en cuenta su condición de grandes potencias nucleares y su responsabilidad especial por la estabilidad estratégica y la seguridad internacional en general. Las perspectivas de formar ese modelo de relaciones entre Estados Unidos y Rusia dependen de la medida en que Estados Unidos esté dispuesto a abandonar su política de dominación del poder y revisar su curso antirruso en favor de la interacción con Rusia sobre la base de los principios de igualdad soberana, beneficio mutuo y respeto de los intereses mutuos.

LA POLÍTICA DE DEFENSA RUSA

La política de defensa de la Federación Rusa se fundamenta en una serie de documentos oficiales —entre ellos, la Doctrina Militar de la Federación Rusa (2014), la Estrategia de Seguridad Nacional (la última fue aprobada por el presidente Vladímir Putin el 2 de julio de 2021[33], que actualiza la versión anterior de diciembre de 2015) y otros lineamientos de política exterior— que establecen los objetivos estratégicos y las prioridades en materia militar. La Doctrina Militar de la Federación Rusa fue aprobada oficialmente el 25 de diciembre de 2014 en su versión más reciente conocida. Este documento actualiza versiones anteriores, como las de 2000 y 2010, y refleja los cambios en el entorno geopolítico, así como las prioridades estratégicas de Rusia en materia de defensa y seguridad. Es de destacar —pues significó el abandono de los principios de la disuasión nuclear vigentes hasta entonces— que, en noviembre de 2024, el presidente Vladímir Putin aprobó una nueva doctrina nuclear que permite el uso de armas nucleares en respuesta a ataques convencionales que amenacen la soberanía o integridad territorial de Rusia y Belarús. Cualquier planteamiento sobre una alternativa para la seguridad europea pasa, sin ninguna duda, por retirar esa abominable amenaza, que atenta también al principio básico de no ser el primero en utilizar armas nucleares.

Esta nueva doctrina de Putin explica que si la agresión está encabezada "por un Estado no nuclear, con la participación o el apoyo de un Estado nuclear, será considerada como un ataque conjunto". Otra de las novedades ha sido el hecho de incluir a los drones en un decretero de estas características, dada la gran popularidad que dichos aparatos han adquirido en los últimos años. En caso de que las existentes alianzas militares integren

nuevos miembros de cara a aproximar su infraestructura militar a las fronteras rusas y se planifiquen y celebren ejercicios militares a gran escala cerca de las fronteras rusas, Rusia podrá poner en marcha medidas de disuasión nuclear. Algo que de igual manera llevará a cabo si el enemigo potencial adopta acciones para "el aislamiento de parte del territorio de Rusia".

Quiero destacar algunos puntos de la Estrategia de Seguridad Nacional de julio de 2021:

> 34. La situación militar y política mundial se caracteriza por la formación de nuevos centros de poder globales y regionales, y la creciente lucha entre ellos por esferas de influencia. La importancia de la fuerza militar como herramienta para que los actores de las relaciones internacionales alcancen sus objetivos geopolíticos es cada vez mayor.
>
> 35. Los intentos de ejercer presión sobre Rusia, sus aliados y socios, de fortalecer la infraestructura militar de la Organización del Tratado del Atlántico Norte cerca de las fronteras rusas, de intensificar las actividades de inteligencia y de desarrollar el uso de grandes formaciones militares y armas nucleares contra la Federación Rusa contribuyen al aumento de los peligros y amenazas militares de la Federación Rusa.
>
> 36. En el contexto del desarrollo del sistema global de defensa antimisiles, Estados Unidos de América mantiene un compromiso constante de renunciar a sus obligaciones internacionales en materia de control de armamentos. El despliegue previsto de misiles estadounidenses de medio y corto alcance en Europa y la región de Asia y el Pacífico supone una amenaza para la estabilidad estratégica y la seguridad internacional.
>
> 44. Fuerzas destructivas, tanto en el extranjero como en el país, intentan explotar las dificultades socioeconómicas objetivas de la Federación Rusa para estimular procesos sociales negativos, exacerbar los conflictos interétnicos y sectarios, y manipular el ámbito informativo. La actividad de inteligencia y otras actividades de los servicios especiales y organizaciones de Estados extranjeros, incluyendo el uso de asociaciones públicas rusas e individuos controlados por ellas, continúa intensificándose. Las capacidades de las empresas globales de internet se utilizan ampliamente para difundir información falsa y organizar acciones públicas ilegales.
>
> 85. Las normas morales y culturales básicas, los fundamentos religiosos, la institución del matrimonio y los valores familiares se vuelven cada vez más destructivos. Se

absolutiza la libertad individual, se promueve activamente la permisividad, la inmoralidad y el egoísmo, se siembra el culto a la violencia, al consumo y al disfrute, se legaliza el consumo de drogas, se forman comunidades que niegan la continuidad natural de la vida. Los problemas de las relaciones interétnicas e interreligiosas son objeto de juegos geopolíticos y especulaciones que generan hostilidad y odio.

86. La implantación de ideales y valores ajenos, la implementación sin tener en cuenta las tradiciones históricas y las experiencias de generaciones anteriores de reformas en educación, ciencia, cultura, religión, lengua y actividades de información han aumentado la desunión y la polarización de las sociedades nacionales, han destruido los cimientos de la soberanía cultural y han socavado los cimientos de la estabilidad política y la estatalidad. La revisión de las normas básicas de moralidad y la manipulación psicológica causan daños irreparables a la salud moral humana, incitan conductas destructivas y crean condiciones para la autodestrucción de la sociedad. La brecha generacional se está ampliando. Al mismo tiempo, las manifestaciones de nacionalismo agresivo, xenofobia, extremismo religioso y terrorismo están en aumento.

87. Los valores espirituales, morales, culturales e históricos tradicionales rusos se encuentran bajo intenso ataque por parte de Estados Unidos y sus aliados, así como de corporaciones transnacionales, organizaciones no gubernamentales extranjeras sin fines de lucro, organizaciones religiosas, extremistas y terroristas. Estas organizaciones tienen un impacto psicológico informativo en la conciencia individual, grupal y pública al difundir actitudes sociales y morales contrarias a las tradiciones, creencias y convicciones de los pueblos de la Federación Rusa.

88. El sabotaje informativo y psicológico, así como la "occidentalización" de la cultura refuerzan la amenaza de que la Federación Rusa pierda su soberanía cultural. Los intentos de falsificar la historia rusa y mundial, distorsionar la verdad histórica y destruir la memoria histórica, incitar conflictos interétnicos e interreligiosos y debilitar a los pueblos que forman el Estado han aumentado sus esfuerzos para falsificar la historia rusa y mundial.

97. La Federación Rusa busca garantizar la sostenibilidad del sistema de relaciones internacionales mediante el cumplimiento incondicional del derecho internacional, fortaleciendo el papel central de coordinación de la ONU y su Consejo de Seguridad en la resolución de problemas globales y regionales.

98. La Federación Rusa busca aumentar la previsibilidad entre los Estados y fomentar la confianza y la seguridad en el ámbito internacional. Para reducir la amenaza de una nueva guerra global, prevenir una carrera armamentista y evitar su transferencia a

nuevos entornos, es necesario mejorar los mecanismos de mantenimiento de la estabilidad estratégica, el control de armamentos, la prevención de la proliferación de armas de destrucción masiva y sus sistemas vectores y el respeto de las medidas de confianza.

99. Rusia mantiene su compromiso con el uso de medios políticos, especialmente los mecanismos diplomáticos y de mantenimiento de la paz, en la resolución de conflictos internacionales e internos. En caso de acciones hostiles por parte de Estados extranjeros que amenacen la soberanía y la integridad territorial de la Federación Rusa, incluidas las relacionadas con el uso de medidas restrictivas (sanciones) de carácter político o económico o el uso de tecnologías modernas de la información y la comunicación, la Federación Rusa considera legítimo adoptar las medidas simétricas y asimétricas necesarias para frenar dichas acciones hostiles y evitar que se repitan en el futuro.

100. El logro de los objetivos de política exterior de la Federación Rusa se logra abordando los siguientes objetivos:

1) Mejorar la sostenibilidad del sistema jurídico internacional, previniendo su fragmentación, debilitamiento o aplicación selectiva del derecho internacional.

2) Fortalecer la paz y la seguridad internacionales, previniendo el uso de la fuerza militar en violación de la Carta de las Naciones Unidas, eliminando las condiciones previas para una guerra global y los riesgos del uso de armas nucleares.

3) Mejorar los mecanismos de seguridad colectiva a nivel global y regional, implementando y, de ser necesario, desarrollando medidas de confianza, previniendo incidentes en el ámbito militar. […]

20) fortalecer los lazos fraternales entre los pueblos ruso, bielorruso y ucraniano.

En suma, la política de defensa de Rusia combina la doctrina de disuasión —particularmente la nuclear— con la modernización sostenida de sus fuerzas armadas y un creciente uso de estrategias híbridas. El enfoque oficial hace hincapié en proteger sus fronteras e intereses geopolíticos y mantiene como prioridad la defensa activa y la habilidad de proyectar fuerza en regiones clave. Debido a la evolución constante de las relaciones con Occidente y al conflicto en Ucrania, estos elementos pueden ir variando, pero la base conceptual (disuasión nuclear, defensa del espacio postsoviético y modernización continua) permanece hasta la fecha como eje central de la política de defensa rusa.

GRÁFICO 5
GASTO MILITAR DE RUSIA (EN MILLONES DE DÓLARES)

Fuente: SIPRI.

¿Qué propone Rusia sobre la seguridad europea en estos momentos? La posición oficial de Rusia respecto a la seguridad europea ha tenido variaciones a lo largo de los últimos años, pero en términos generales se caracteriza por lo siguiente:

- Cuestionamiento de la expansión de la OTAN. Desde hace tiempo, Rusia ha expresado su descontento con la expansión de la OTAN hacia el este de Europa. Argumenta que el crecimiento de la influencia militar occidental cerca de sus fronteras (especialmente en países que históricamente formaron parte de su esfera de influencia o estaban en la órbita soviética) representa una amenaza directa a su seguridad. Reclama "garantías de seguridad" vinculantes que limiten la presencia de fuerzas militares y armamento de la OTAN en las regiones fronterizas con Rusia.
- Propuestas de un nuevo marco de seguridad. A lo largo de los años (especialmente a partir de 2021), Rusia ha propuesto la creación o revisión de tratados que consoliden un marco de "seguridad indivisible" en Europa. Para Moscú, ello implicaría que ningún país o bloque (como la OTAN) pueda incrementar su seguridad a costa de la de otros Estados. En diciembre de 2021, por ejemplo, Rusia presentó borradores de tratados que incluían una serie de restricciones en materia de despliegue de tropas y armamento avanzado de la OTAN en Europa del Este, así como la prohibición

de la futura adhesión de Ucrania y Georgia a la Alianza.

- Rusia ha propuesto en varias ocasiones un sistema de seguridad paneuropeo en el que todos los países tengan garantías iguales, independientemente de su alineación militar.
- Enfatizar la idea de "seguridad colectiva" sin la OTAN como eje. Rusia sostiene que la arquitectura de seguridad de Europa debería basarse en la cooperación entre todos los Estados europeos, evitando la dependencia de las estructuras lideradas por Estados Unidos (principalmente la OTAN). Argumenta que la OSCE u otros marcos regionales podrían servir para forjar acuerdos de seguridad que sean "más justos" a los ojos de Moscú. Rusia ha promovido, aunque de forma ambivalente, a la OSCE como un foro donde todos los Estados europeos puedan debatir en igualdad de condiciones sobre seguridad. Sin embargo, también ha criticado a esta organización por un supuesto sesgo prooccidental.
- Multipolaridad y escepticismo ante la hegemonía occidental. Rusia sostiene que el orden de seguridad europeo debería basarse en un mundo multipolar, donde no predomine la hegemonía de Estados Unidos y la OTAN. Moscú promueve una arquitectura más inclusiva, en la que sus intereses geopolíticos sean reconocidos y respetados.
- Crítica a la presencia militar occidental en Europa del Este. Moscú asegura que la presencia de tropas y sistemas de defensa antimisiles estadounidenses y de la OTAN en Polonia, Rumanía y otros países del este constituye una amenaza. Rusia ha exigido en varias ocasiones la retirada o reducción sustancial de estas instalaciones y equipamiento militar.
- Relación con los sucesos en Ucrania. La intervención rusa en Ucrania (desde 2014, con la anexión de Crimea, y la profundización del conflicto en 2022) está directamente vinculada a su posición sobre la seguridad europea. Desde el punto de vista de Moscú, la posible incorporación de Ucrania a la OTAN o la cercanía política y militar de Kiev con Occidente representa una "línea roja". Rusia

utiliza el argumento de su propia defensa y de la supuesta protección de las poblaciones rusohablantes para justificar sus acciones, asegurando que la actitud de la OTAN y de ciertos Gobiernos occidentales ha ignorado las preocupaciones rusas.

- Búsqueda de garantías jurídicas. Un eje importante de la propuesta rusa es que Occidente (especialmente Estados Unidos) brinde garantías jurídicas, no solo declaraciones políticas. Es decir, tratados o acuerdos formales que estipulen límites al despliegue de armamento estratégico y a la incorporación de nuevos miembros a la OTAN en áreas que Rusia considera críticas para su seguridad nacional.

En resumen, Moscú propone lo que denomina un nuevo orden de seguridad europea, en el que, esencialmente, la influencia de la OTAN y la proyección de poder militar occidental en Europa del Este queden restringidas y se reconozca formalmente una esfera de influencia rusa en su periferia. Sin embargo, estas exigencias han sido rechazadas por la OTAN, la Unión Europea y buena parte de la comunidad internacional, que defienden la libre determinación de los Estados para adherirse a las alianzas que consideren convenientes y argumentan que la presencia militar en Europa del Este es defensiva, no ofensiva.

¿SE PUEDE INCLUIR A RUSIA EN UN PROYECTO DE SEGURIDAD EUROPEO?

Aparentemente, la primera respuesta podría ser que no, que no es posible mientras Putin esté en el poder, y menos sin finalizar la guerra de Ucrania. Pero esta guerra, aunque haya provocado un terremoto geopolítico, también ha puesto en evidencia unas dinámicas que ya empezaron antes de la invasión, que se remontan a los años en que se amplió la OTAN hacia el este de Europa, se ninguneó a Rusia y se volvieron a aumentar los gastos militares en el mundo a partir del año 2000, mucho antes de la ocupación de Crimea y la primera guerra de Ucrania en 2014, como si no hubiéramos aprendido las lecciones de los años de la Guerra Fría.

Aunque la historia ha dado muchas vueltas y se han perdido numerosas oportunidades, creo que se podría plantear una revisión de la arquitectura de seguridad europea, claramente desfasada en la primera década del siglo XXI, pero totalmente rota en 2022, tras la ocupación rusa en Ucrania. A pesar de ello, hay que pensar cómo podría ser un futuro con Rusia, con Putin o sin él, y con la guerra de Ucrania paralizada de alguna manera y con una paz imperfecta. En este replanteamiento de seguridad europea, nadie debería quedar excluido y, por tanto, Rusia también debería participar. Pero la doctrina oficial de la OTAN, como el documento "NATO 2030", redactado a mediados de 2021, antes de la última ocupación de Ucrania, ya hablaba de manera específica de que existían dos amenazas: Rusia y China. Aunque se pensara, habría sido mejor no decirlo y, en cambio, habría sido mucho más productivo construir puentes para hacer viables los puntos que constituyen los principios de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Ahora, con el rearme de la OTAN, lo que propongo puede

parecer un disparate, pero espero hacerme entender y explicar que tiene sentido y oportunidad si se piensa a medio plazo.

Lo que aquí propongo, sin caer en la ingenuidad, es el principio de la europeidad de Rusia. Como apuntan algunos analistas rusos, a pesar de las discusiones y desacuerdos, la mayoría de la sociedad rusa se considera tradicionalmente parte de Europa y de su cultura y civilización, aunque la estructura social y política del Estado ruso (y más aún del Estado soviético) presenta amplias, y a menudo notables, diferencias con el modelo europeo. Aun así, los rusos siempre se han sentido orgullosos de su contribución a la cultura europea. Dostoievski, Tolstói, Chéjov, Chaikovski y Skriabin, por nombrar solo algunos, siempre fueron y serán parte integral de la cultura y civilización de la gran Europa y no de ningún otro continente[34].

Las propuestas de acuerdos para garantizar la seguridad entre la OTAN y Rusia, y entre esta y Estados Unidos, planteadas el 17 de diciembre de 2021 por Rusia, tenían considerandos iniciales muy interesantes y provechosos. Baste recordar el primer artículo de la propuesta para Estados Unidos, que decía que "ambas partes se basan en principios de indivisibilidad de la seguridad, igualdad y no menoscabo de la seguridad de la otra parte. Se comprometen a no emprender acciones ni a participar en organizaciones que socaven la seguridad de la contraparte". En la propuesta para la OTAN, los dos primeros artículos hacían referencia a que "las partes se comprometen a no utilizar el territorio de otros Estados para planificar o realizar ataques contra la seguridad de cualquiera de las partes firmantes, y reconocen que no se consideran mutuamente como adversarios e indican su intención de mantener relaciones de paz y cooperación". La idea central que subyace en ambos borradores es la de "indivisibilidad de la seguridad", esto es, que ningún Estado debería reforzar su propia seguridad a expensas de la seguridad de otro. Se refiere a que los países del espacio euroatlántico deben cooperar para asegurar su seguridad colectiva y evitar acciones unilaterales que desequilibren o amenacen la estabilidad regional.

De por sí, y solo por esta introducción, ya valía la pena escuchar y analizar su contenido, que no sirvió de nada porque no fue atendido con firmeza e interés. Hay que reconocer que lo que resultaba inadmisible en aquel

momento era que las propuestas se hicieran por la fuerza, con intimidación y con ultimátums. Para ser coherente con su discurso, Rusia podría haber retirado sus tropas de la frontera con Ucrania y, a cambio, la OTAN comprometerse a discutir seriamente la propuesta de Rusia en la Cumbre de la OTAN del mes junio del 2022 en Madrid. Mientras, se podrían haber creado equipos conjuntos para mejorar la propuesta y hacerla lo más realista posible. Entonces era importante darse cuenta de que había multitud de aspectos en las dos propuestas que mejorarían la seguridad de Europa. También era menester darse cuenta de que Rusia no quedase excluida del proceso. Además, y en mi opinión, en aquel momento se podían buscar fórmulas concertadas para la seguridad de Ucrania, sin necesidad de ser miembro de la OTAN. ¿Por qué no se pensó en hacerlo de forma conjunta con Rusia cuando todavía existían posibilidades? Esto no exime a Rusia de su responsabilidad al invadir Ucrania, pero quedó pendiente una discusión sobre la seguridad europea que habrá que retomar en algún momento.

Las paradojas son enormes, pues el presidente Putin tenía razón en exigir que no se ampliase la OTAN hacia su frontera, pero él podría haber propiciado lo mismo en Belarús o no haberse anexionado Crimea. En algún momento, con Putin o sin él, ambas partes deberán clarificar el alcance del término "indivisible" en cuanto a seguridad, que también utiliza China, y querer y poder conversar sobre los efectos negativos de instalar tantas bases militares en el centro y este de Europa. También de la sinrazón de que los países europeos de la OTAN tengan unos presupuestos militares de 476.000 millones de dólares en 2024 (el 2% de su PIB), que se incrementarán sustancialmente en 2025, manteniendo dos millones de efectivos militares, y Rusia con 145.000 millones de dólares de gasto militar en 2025 y 1,5 millones de militares en activo. Dedica nada menos que el 6,3% de su PIB para fines militares, que absorbe un tercio del presupuesto nacional, una auténtica barbaridad y un gran derroche a causa de la guerra de Ucrania. Es una locura.

Pero si en este viejo continente fuimos capaces de superar las tensiones de la época de los "euromisiles", llegar a varios acuerdos de desarme y limitación de armamentos, ser más transparentes en cuestiones de defensa,

desplegar medidas de confianza y otras muchas cosas en los tiempos más obscuros, en un próximo futuro no debería ser un imposible entablar un diálogo OTAN-Rusia para pensar un nuevo esquema de seguridad en Europa, totalmente inclusivo e inspirado en el concepto de la seguridad compartida, donde nadie es el perpetuo enemigo, sino el diferente y singular, y donde todos puedan aportar seguridad a los demás si son capaces de prescindir de la necesidad de amenazar o crear temor, para justificar su propia existencia. Cambiar este esquema requiere tiempo y voluntad, superar los intereses económicos que se derivan de gastar hasta ahora 621.000 millones de dólares anuales entre los países europeos de la OTAN y Rusia, vencer las inercias de tantos años de pensar la seguridad en términos exclusivamente militares (entre la OTAN europea y Rusia suman 3,5 millones de militares), con una fuerte carga ofensiva, y querer ahora aumentar en 800.000 millones más los gastos militares. Eso no nos va a proporcionar más seguridad, sino más inseguridad y sensación de amenaza, o potenciar la creación de imágenes de enemigo para poder sostener y justificar este potencial militar.

Del 9 al 11 julio de 2024, se celebró en Washington la Cumbre de la Alianza, con una agenda centrada en la disuasión y la defensa, así como en el apoyo a Ucrania y las asociaciones y relaciones con sus socios. Respecto a Rusia, los aliados advirtieron de la amenaza que Rusia representa para la OTAN, que abarca todos los ámbitos y que persistirá a largo plazo, dijeron. Además, condenaron la retórica nuclear de Rusia y la intensificación de sus acciones híbridas agresivas contra los aliados, incluso a través de intermediarios. No obstante, reiteraron que la Alianza no buscaba la confrontación ni representaba una amenaza para Rusia y, por ello, mostraron su disposición a mantener abiertos canales de comunicación con Moscú para mitigar el riesgo y evitar una escalada. Además, los aliados acordaron para la siguiente cumbre (en la ciudad de La Haya del 24 al 25 de junio de 2025), la elaboración de recomendaciones sobre el enfoque estratégico de la OTAN respecto de Rusia, teniendo en cuenta el cambiante entorno de seguridad. ¿Mantendrá su disposición a dialogar, a pesar de considerar que es una amenaza? En caso afirmativo, ¿hay propuestas concretas que puedan revertir las cosas? Y en caso negativo, ¿qué consecuencias puede tener el rearme

actual de todos los países de la OTAN?

A finales de 2024, Victor Mizin[35], un analista del centro de estudios de relaciones internacionales más importante de Rusia, el IMEMO, escribió un interesante ensayo titulado *Rusia-Europa en un mundo policéntrico: el imperativo de nuevos enfoques para el diálogo constructivo*, donde ponía el énfasis en construir una arquitectura renovada de seguridad europea en el futuro, superando la profunda crisis actual en las relaciones con el "Occidente colectivo", incluido su segmento europeo, afirmando el carácter europeo de Rusia, citando a varios expertos rusos que estaban proponiendo proyectos para desarrollar nuevas relaciones con la Unión Europea, e insistiendo en que no debíamos quedarnos en una competición confrontacional, sino proponer salidas a la tensa situación de la crisis actual. ¿Cómo es que no atendemos a estas propuestas para iniciar un diálogo constructivo? Existen personas que están pensando en ello, incluso en Rusia. ¿Por qué no establecemos unos canales de comunicación con esta gente? ¿Por qué no aprovechamos las teorías, las actas, los compromisos firmados, los tratados en vigor, la Carta de las Naciones Unidas, los principios de la OSCE y tantos otros elementos existentes para rebobinar y empezar a repensar la seguridad europea?

En marzo de 2023, un año después de empezada la guerra de Ucrania, Rusia aprobó el "Concepto de la política exterior" del país, donde hay un apartado de objetivos, el 61, que dice, y cito literalmente, "la toma de conciencia por parte de los Estados de Europa de que no hay alternativa a la coexistencia pacífica y a la cooperación igualitaria mutuamente beneficiosa con Rusia; un aumento del nivel de independencia de su política exterior y una transición hacia una política de buena vecindad con la Federación de Rusia tendrá un efecto positivo en la seguridad y el bienestar de la región europea". Más recientemente, el 11 de marzo de 2025, el ministro de Asuntos Exteriores de Rusia, Serguéi Lavrov, manifestó una vez más que "queremos revivir el principio de la seguridad indivisible, tal como se consagró al más alto nivel durante la Cumbre de la OSCE en Estambul en 1999 y se reafirmó en la cumbre de la OSCE en Astaná en 2010".

Unos días después, el 24 de marzo, recordó la propuesta del presidente

Putin de "crear una arquitectura de seguridad igual e indivisible en el continente euroasiático". Esto es la teoría, cierto, pero ¿por qué no empezar a dialogar por aquí, tomándole la palabra? De hecho, Rusia hace años que viene vindicando la potenciación de la OSCE, un organismo creado en 1975 con un presupuesto ínfimo comparado con el gasto militar, pero que ha jugado un rol determinante durante décadas para la coexistencia en Europa y fomentar el desarme. Ahora está en horas bajas, porque así lo han querido las fuerzas militaristas, pero eso también podría cambiar y la OSCE podría volver a ser el eje inspirador de una cooperación inclusiva en Europa, con Rusia incluida. El 11 de marzo de 2025, el secretario general de esta organización tuvo la valentía de visitar Moscú, desatendiendo la prohibición de que la OSCE se acercara al "enemigo". Creo que este tipo de aproximaciones son más necesarias que nunca, justamente porque hay que hablar con el adversario. Solo así vamos a poder plantear alternativas al callejón sin salida actual, que nos conduce al abismo y a la inseguridad perpetua. Necesitamos imperiosamente repensar la seguridad europea en términos de cooperación, no de militarismo armamentista, y para ello tendremos que dialogar de alguna manera con Rusia, que forma parte de Europa, es una potencia nada despreciable y no quiere estar excluida. No digo que sea tarea fácil, pues, aunque puede invocar ciertos términos, como "seguridad indivisible", lo hace con un enfoque estratégico propio, basado en el equilibrio de poder, la soberanía y la contención de lo que percibe como amenazas occidentales.

En todo caso, más nos valdría pensar en el futuro conjuntamente, así nos cueste en estos momentos de tanta exaltación belicista y con tanto señalamiento del perfecto enemigo a quien temer y odiar, pues eso, y a pesar de la guerra de Ucrania, es una trampa que nos impide resolver los conflictos presentes y futuros, por pura miopía y por el miedo a ser acusados de traidores al fervor militarista que se ha puesto de moda.

LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea (UE) tiene varias responsabilidades y atribuciones en materia de política de seguridad, especialmente a través de su Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), que forma parte de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). No se solapa con el trabajo de la OSCE, pues esta última tiene 26 países que no son miembros de la UE. Además, la UE tiene capacidades militares y policiales limitadas (a través de la PCSD), mientras que la OSCE no tiene fuerzas propias, sino que actúa más como plataforma de diálogo político y diplomacia. La UE es una organización supranacional con poderes vinculantes para sus miembros, mientras que la OSCE es una organización intergubernamental con decisiones por consenso y sin carácter jurídicamente vinculante.

La política de seguridad y defensa de la UE trata los siguientes temas:

- Prevención de conflictos y gestión de crisis. La UE puede desplegar misiones civiles y militares para prevenir conflictos, estabilizar regiones en crisis o apoyar a países tras un conflicto (misiones de paz, entrenamiento militar, control fronterizo, etc.). El Tratado de Lisboa de 2009 estableció el brazo diplomático de la UE —el Servicio Europeo de Acción Exterior (EEAS)—, bajo la autoridad del alto representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.
- Defensa colectiva (complementaria a la OTAN). Aunque la OTAN es la principal alianza defensiva europea, el Tratado de Lisboa (artículo 42.7 del TUE) establece una cláusula de defensa mutua: si un país de la UE es atacado, los demás deben ayudarlo, con medios

compatibles con sus políticas. La UE no tiene un ejército permanente, por lo que recurre a las fuerzas que aportan los países miembros. La UE puede enviar misiones a zonas conflictivas del mundo para supervisar y mantener la ley y el orden, participar en los esfuerzos de mantenimiento de la paz o proporcionar ayuda humanitaria a las poblaciones afectadas.

- Protección de los intereses comunes. Oficialmente, la Unión Europea se cimienta sobre los siguientes valores: dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho y derechos humanos.
- Seguridad cibernética y lucha contra el terrorismo. La UE desarrolla estrategias comunes frente a amenazas como el cibercrimen, la desinformación, la radicalización o el terrorismo internacional.
- Coordinación entre Estados miembros. Aunque la defensa sigue siendo competencia nacional, la UE promueve la cooperación en capacidades militares y defensa, como con la Cooperación Estructurada Permanente (CEP).

Así, las atribuciones específicas de la UE son establecer políticas de seguridad comunes, lanzar operaciones militares y civiles fuera de la UE, coordinar y financiar misiones de seguridad, promover la investigación y el desarrollo en defensa (por ejemplo, a través del Fondo Europeo de Defensa) y desarrollar estrategias comunes frente a amenazas híbridas o cibernéticas. Aunque son vasos comunicantes, hay que diferenciar entre la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). La PESC se ocupa de la estrategia global, los instrumentos jurídicos y financiación, la prevención de conflictos, la consolidación de la paz, mediación y estabilización, la política de sanciones, la no proliferación y desarme, la lucha contra el terrorismo y las relaciones de la UE con organizaciones y organismos internacionales. Es la que más nos interesa. La PCSD, en cambio, es más polémica, pues se ocupa de la política de defensa europea, las agencias de la política común de seguridad y defensa, y de las operaciones civiles y militares de la PCSD. La Unión Europea empezó a

desarrollar competencias en materia de defensa en los años noventa, especialmente con Maastricht (1992), pero no fue hasta el Tratado de Lisboa (2009) cuando se estableció una base jurídica sólida y más ambiciosa para una política común de defensa. Es el año en que se introdujo la cláusula de defensa mutua (artículo 42.7 del TUE) y la Cooperación Estructurada Permanente (CEP). Reafirmó que la defensa sigue siendo principalmente una competencia de los Estados miembros, aunque la UE puede coordinar y ejecutar misiones civiles y militares.

Al margen de estos dos mecanismos, desde 2018 existe el Dispositivo de Respuesta Política Integrada a las Crisis (RPIC), que refuerza la capacidad de la UE de adoptar decisiones políticas rápidas al afrontar crisis graves internas y externas con efectos de gran alcance o importancia política, tanto si se originan dentro de la UE como fuera de ella. Las crisis en las que se ha activado el RPIC han sido, por norma general, de naturaleza intersectorial. En la actualidad, el RPIC está activado en modo pleno para la situación en Oriente Medio, la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y cuestiones relativas a la migración.

Como he comentado, en la Unión Europea, que cuenta actualmente con 27 países miembros (Reino Unido se retiró oficialmente de la UE el 31 de enero de 2020), todo el trabajo relacionado con la prevención de conflictos está en manos del mencionado Servicio Europeo de Acción Exterior (EEAS). De las 21 áreas temáticas del EEAS, destacaría las siguientes: seguridad, prevención de conflictos, consolidación de la paz, mediación, derechos humanos y democracia. La segunda, evidentemente, es la central. La UE la entiende como un componente para el desarrollo de las capacidades civiles y militares de cara a la prevención de conflictos y la gestión de crisis, un aspecto controvertido, puesto que el componente militar no puede ser más que el último recurso a utilizar y normalmente se usa cuando ya han fallado los auténticos mecanismos preventivos. La EEAS tiene una "sala de situación", que cobró vida después de la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior. En relación a la segunda área, en 2001 se aprobó un primer Programa para la Prevención de Conflictos Violentos.

En 2007, se creó el Instrumento para la Estabilidad (IFS), que en 2014 se

transformó en el Instrumento para Contribuir a la Estabilidad y la Paz (ICSP), que debería dar apoyo a las iniciativas de construcción de paz de las delegaciones de la UE. La ayuda técnica y financiera de este instrumento se centra en tres prioridades: la respuesta rápida ante crisis o crisis emergentes para prevenir conflictos políticos o asegurarse de que las situaciones no escalen hasta llegar a un conflicto armado, la prevención de conflicto y preparación en situaciones de crisis y la actuación ante amenazas globales, por medio de medidas a largo plazo.

Como se ha dicho hasta la saciedad, la UE es un "gigante económico con pies de barro en lo político", especialmente en su actividad exterior, pues necesita de un consenso que es muy difícil de obtener. Los intereses de sus Estados miembros son demasiado diferentes, y, con frecuencia, contrapuestos, y aunque tenga mucha presencia en todos los continentes, su nivel de influencia es pequeño en temas internacionales. La actividad de un número muy reducido de Gobiernos, en particular de sus dignatarios, es más efectiva que la maquinaria de la UE en el momento de abordar algunas crisis. Desde hace un par de décadas, existen infinidad de documentos, algunos de la propia Unión Europea, pero especialmente de ONG especializadas, muchas veces con subvenciones de la UE, que no ha escatimado recursos para ello, con recomendaciones para dotarla de una mayor capacidad preventiva, pero con escaso éxito a la hora de convertir las propuestas en realidades, a pesar de la obviedad del análisis. Otra conclusión es que se ha puesto mayor empeño en los temas clásicos de "seguridad" que en la prevención y gestión del tipo de crisis que aquí nos interesa. Además, la crisis política de la UE, con Gobiernos populistas que desprecian las normas elementales de la convivencia, la solidaridad y la democracia, amén del bochornoso comportamiento hacia la población que intenta refugiarse en el continente, han puesto aún más difícil un compromiso firme de la UE en el tema de la gestión de crisis.

Otro organismo importante del continente es el Consejo de Europa, creado en 1949 y con sede en Estrasburgo (Francia). Es una organización de ámbito regional destinada a promover, mediante la cooperación de los Estados de Europa, la configuración de un espacio político y jurídico común en el

continente, sustentado sobre los valores de la democracia, los derechos humanos y el imperio de la ley. El Consejo de Europa está formado actualmente por 46 países. En cuanto a Rusia, ya no forma parte del Consejo de Europa. Fue expulsada el 16 de marzo de 2022 como consecuencia de su invasión a Ucrania, marcando la primera vez en la historia que un país ha sido expulsado de esta organización. Expulsar a Rusia de los organismos regionales o internacionales, aunque parezca comprensible, imposibilita tener espacios de diálogo y discusión, siempre necesarios. Seguramente fue una decisión equivocada.

Las críticas más frecuentes en cuanto a que la Unión Europea tenga competencias en temas de defensa y seguridad son las siguientes: las decisiones sobre defensa en la UE a menudo se toman por el Consejo, donde los jefes de Estado o ministros no están directamente controlados por los ciudadanos europeos. Se considera que hay un déficit democrático, especialmente porque el Parlamento Europeo tiene un papel limitado en estos asuntos. Muchos países de la UE son también miembros de la OTAN, lo que genera duplicidad en estructuras de defensa. Los Estados miembros tienen intereses estratégicos y amenazas percibidas diferentes (por ejemplo, el este vs. el Mediterráneo). Desde algunos sectores se critica que aumentar las competencias de defensa pueda conducir a una militarización de la UE, lo cual va en contra de su identidad como proyecto de paz. La UE ya ha demostrado que es difícil alcanzar una postura común sobre asuntos internacionales sensibles. Si no hay una visión compartida, coordinar una defensa común podría volverse caótico o incluso contraproducente. Debo mencionar, por tanto, el problema que supone para la Unión Europea la forma en que se toman las decisiones en algunos tipos de asuntos. Se requiere la unanimidad, en temas especialmente sensibles, como la política exterior y seguridad, fiscalidad (impuestos), adhesión de nuevos miembros o cambios en los tratados. Todos los países deben estar de acuerdo. Si uno vota en contra, no se aprueba. Esto explica la dificultad para que la UE tenga voz propia en asuntos internacionales, pues siempre puede haber algún país díscolo en la toma de las decisiones. Sería conveniente que se cambiara esta forma de votar en política exterior y seguridad, adoptando la fórmula del consenso

menos dos.

¿Cómo percibe Rusia que la Unión Europea tenga competencias en temas de defensa y seguridad? Rusia generalmente percibe con recelo y desconfianza estas competencias. Esta percepción se debe a varios factores estratégicos y geopolíticos: En primer lugar, y aunque la UE no es una alianza militar como la OTAN, cualquier fortalecimiento de sus capacidades de defensa se interpreta en Moscú como un intento de crear una estructura paralela que podría alinearse con los intereses occidentales, lo cual preocupa a Rusia. En muchos discursos, la UE no es percibida como un actor neutral ni exclusivamente económico, sino como un instrumento político al servicio de intereses estadounidenses o de la OTAN. Esta visión se ha intensificado desde que la UE comenzó a sancionar a Rusia y a apoyar a Ucrania militar y económicamente. Rusia ve con inquietud cualquier expansión de la influencia de la UE (especialmente en países del antiguo espacio soviético, como Ucrania o Georgia)[36], porque puede ir acompañada de cooperación militar o de seguridad, lo que percibe como una amenaza directa a su esfera de influencia. Moscú acusa a la UE de interferir en asuntos internos de países vecinos. Desde esta óptica, iniciativas europeas como la Asociación Oriental (que busca acercar a países como Ucrania, Moldavia o Georgia a la UE) son vistas como intentos de alejar a esos países de la órbita rusa y provocar desestabilización. Desde la perspectiva rusa, un fortalecimiento de la UE en defensa puede contribuir a un "cerco" occidental, sobre todo si se coordina estrechamente con la OTAN.

Rusia ha expresado en repetidas ocasiones su preocupación por el avance de estructuras de seguridad occidentales hacia sus fronteras. El Gobierno ruso también utiliza el fortalecimiento de la UE en defensa para alimentar un discurso de amenaza externa, lo que le sirve para justificar ciertas políticas internas y reforzar el nacionalismo. Asimismo, también utiliza una retórica que acusa a la UE de actuar de manera imperialista o neocolonial, imponiendo valores, reglas económicas y sistemas políticos ajenos a las tradiciones y soberanías nacionales, especialmente en países que Moscú considera parte de su esfera de influencia. El Kremlin también enfatiza un conflicto de valores. Rusia se presenta como defensora de una civilización

conservadora, tradicionalista y soberanista, en oposición a lo que retrata como una Europa decadente, moralmente corrupta y dominada por el "globalismo liberal".

¿Qué podría hacer la Unión Europea para que Rusia no la vea como una amenaza a pesar de las sanciones impuestas tras la invasión de Ucrania y aprender a vivir uno al lado del otro como vecinos? En primer lugar, y como condición necesaria, habría que tener la voluntad de hacerlo. Para conseguirlo, podría restablecer canales bilaterales UE-Rusia que se hayan deteriorado, especialmente después de eventos como la anexión de Crimea en 2014 o la invasión de Ucrania en 2022; promover foros multilaterales donde Rusia y la UE puedan cooperar, aunque sea en temas no conflictivos (como el cambio climático, el Ártico, el control de pandemias o terrorismo) y explorar con la OTAN acuerdos de no despliegue de ciertos tipos de armamento ofensivo cerca de las fronteras mutuas; instaurar diálogos discretos entre expertos sobre temas controvertidos como medida para fomentar la confianza y cooperar en áreas no ideológicas. Quizás lo más urgente sería que la UE trabajara en ofrecer garantías explícitas de que no busca militarizar su relación con países fronterizos de Rusia, como Ucrania o Georgia, sin negarles la soberanía, y dialogar sobre la seguridad en Europa del Este y el Báltico, evitando acciones que se perciban como amenazas directas. Finalmente, y para reducir las imágenes de enemigo, se podrían incrementar los programas de cooperación económica o académica, especialmente a nivel de sociedad civil[37]. La diplomacia cultural y académica puede suavizar percepciones y construir relaciones a largo plazo. Es importante determinar áreas clave de interés a través de las cuales la UE pueda interactuar con la Federación Rusa de forma selectiva pero constructiva.

El 16 de junio de 2021, antes de la invasión de Ucrania y por invitación del Consejo Europeo, la Comisión Europea y el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad presentaron una comunicación conjunta sobre las relaciones de la UE con Rusia. La presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, declaró:

> La historia, la geografía y la gente unen a la Unión Europea y a Rusia. El estado de nuestra relación es complejo. Debemos identificar los desafíos y aprovechar las

> oportunidades. Las decisiones deliberadas y las acciones agresivas del Gobierno ruso en los últimos años han creado una espiral negativa. Gestionar la relación entre la Unión Europea y Rusia sigue representando un desafío estratégico clave para la UE. En respuesta, la Unión Europea debe seguir actuando unida y coherentemente, defendiendo nuestros valores e intereses fundamentales.

El alto representante/vicepresidente, Josep Borrell, declaró a su vez:

> En las circunstancias actuales, una asociación renovada entre la Unión Europea y Rusia, que permita una cooperación más estrecha, parece una perspectiva lejana. Nuestra ambición debería ser explorar vías que puedan ayudar a cambiar gradualmente la dinámica actual hacia una relación más predecible y estable. La Unión Europea, simultáneamente, contrarrestará, limitará y colaborará con Rusia, basándose en una sólida comprensión común de los objetivos de Rusia y en un enfoque pragmático y basado en principios.

¿Podríamos recuperar este espíritu? Como se preguntó Roggeveen[38], ¿permitirá la Unión Europea que Rusia se posicione como un competidor normativo dentro y fuera de la vecindad compartida? ¿O impulsará la Unión Europea a Rusia hacia una asociación pragmática?

REPENSAR UNA NUEVA ARQUITECTURA DE SEGURIDAD PARA EUROPA

Durante los años más intensos de la Guerra Fría, hasta 1986, cuando Gorbachov impulsó la perestroika en la URSS, la política de bloques no solo era militar, como sistema colectivo de defensa, sino que también tenía un fuerte componente ideológico y económico, bajo el binomio capitalismo/socialismo real[39]. En la geopolítica mundial abundaron las guerras subsidiarias o por delegación (*proxy war*), es decir, las que libraban las dos grandes potencias militares, Estados Unidos y la URSS, pero a través de terceros países, ya que la disuasión nuclear impedía que ambas potencias se enfrentaran directamente. Además, la política de mantener una situación permanente de "inseguridad", propiciada en el discurso de la Guerra Fría, suponía un gran negocio para el complejo militar-industrial de Estados Unidos, nada interesado en la distensión. La guerra, o, en su defecto, la disuasión, siempre ha sido un buen negocio. A fin de cuentas, como explica muy bien Andrew Cockburn[40], la máquina de guerra estadounidense solo puede entenderse en términos de las pasiones e intereses privados de quienes la controlan, principalmente un interés apasionado en el dinero.

Cada superpotencia tenía aliados fieles y se notaba en la influencia económica sobre dichos países o en las compras de armas. Además de los países de la OTAN, en los años sesenta Estados unidos contaba con la incondicionalidad de España, Australia, Argentina, Brasil, Colombia, Perú, Venezuela, República Democrática del Congo, Etiopía, Arabia Saudí, Irán, Israel, Japón, Pakistán, Taiwán, Filipinas, Tailandia, Corea del Sur o Vietnam del Sur, entre otros. En la misma época, la URSS tenía aliados como Vietnam del Norte, Corea del Norte, China, India, Afganistán, Siria, Iraq o Egipto.

Algunas de estas alianzas cambiaron de bando con las décadas, y en la actualidad hay algunos de estos países que procuran mantener buenas relaciones con Estados Unidos y Rusia a la vez.

La política de bloques fue acompañada por un rearme generalizado, tanto de armas convencionales como nucleares y químicas, una absurdidad por los niveles que alcanzó, pero que Estados Unidos administró sagazmente como medio para ir arruinando a la URSS a través de dicho rearme y sus consecuentes gastos militares desorbitados. Lo más tremendo del caso es que, en el día de hoy, tres décadas después de la desaparición del Pacto de Varsovia, el rearme es mucho más intenso que entonces. De hecho, en 2006 ya se había superado el nivel alcanzado en 1988, y en 2020, a precios constantes, dichos gastos fueron un 33,4% superiores a los de 1988. Como explicaré, vivimos en nuevas "guerras frías" y con momentos de alta intensidad.

Durante aquellos años, algunos países europeos decidieron mantener ser neutrales y no incorporarse en los bloques militares: Austria, Chipre, Finlandia, Irlanda, Liechtenstein, Malta, Suecia, Suiza, San Marino y Yugoslavia. Su papel fue muy importante para el proceso de distensión y algunos hicieron propuestas muy interesantes para dar sentido a la neutralidad. Al mismo tiempo, y ya en los años ochenta, se produjeron varias iniciativas sumamente sugerentes, pero todas fracasadas, y que quizás convendría recuperar algún día, actualizando su espíritu ante las nuevas realidades geopolíticas. Posteriormente, y tras la disolución de la URSS, hubo intentos de acercamiento con Rusia a través de organismos creados para este fin, como la Asociación para la Paz, en 1994, que agrupa también los actuales "satélites" de Rusia, o el Consejo OTAN-Rusia, creado en 1997.

Volviendo a los años ochenta, en aquella ápoca aparecieron nuevas ideas y la maduración de conceptos desarrollados años antes, como seguridad compartida, ecoseguridad, defensas no provocativas, defensa no ofensiva, incapacidad mutua para atacar, incapacidad estructural para lanzar un primer ataque, transarme, dominio mutuo de la defensa, superioridad defensiva mutua, suficiencia razonable, suficiencia defensiva, defensa suficiente, disuasión defensiva, defensividad gradual, etc., en un esfuerzo colectivo para

superar los dilemas de seguridad de aquellos años, al poner sobre la mesa el principio de que "mi seguridad es tu seguridad y tu seguridad es mi seguridad", dando a entender que se trata de un proyecto compartido para rebajar las tensiones, disminuir el rearme y desmilitarizar las doctrinas de defensa, y siempre con la participación del considerado adversario. La clave residía en desprenderse de las armas y estructuras claramente ofensivas y de ataque, para limitarse a lo estrictamente defensivo[41]. El año 1982 fue clave en esta nueva conceptualización de las políticas de seguridad, al publicarse un informe auspiciado por el primer ministro sueco, Olof Palme, y que llevaba por título "Seguridad compartida: un programa para el desarme", que tuvo una enorme repercusión en los círculos académicos, políticos, militares y diplomáticos. 40 años después, la realidad internacional muestra que estamos ante una enorme regresión respecto a las ambiciones y propuestas concretas que hubo entonces. No solo se ha perdido la ilusión, sino también la imaginación para buscar alternativas.

A mediados de los años ochenta, edité un libro con textos de eminentes investigadores sobre temas de paz y defensa (Dieter Senghaas, Peter Schlotter, Ulrich Albrecht, Sverre Lodgaar, Per Berg y Dieter S. Lutz)[42], justamente para explicar las alternativas a la política de bloques existente hasta entonces, el desarrollo de nuevas formas de neutralismo, las alternativas para la seguridad europea, los miedos de los poderes hegemónicos, la desvinculación de Europa central, y la construcción de un sistema de paz colectiva en el continente europeo. Un año después, en 1986, la investigadora y colega Mary Kaldor me permitió publicar en otro libro algunos de sus ensayos sobre los conceptos de seguridad compartida e ir más allá de los bloques[43]. Pongo esos dos ejemplos para mostrar los avances que se habían logrado en el terreno de la investigación aplicada, en este caso en temas de seguridad y defensa europea, con propuestas que convendría trasladar al mundo actual.

Creo pertinente recordar unos hechos que ocurrieron en la URSS entre 1985 y 1987 por si sirviera de reflexión. En el transcurso de una visita a Francia, a finales de 1985, Gorbachov utilizó el concepto de "suficiencia razonable", una doctrina que exige a la dirección política del país tener en

cuenta los intereses del oponente, una actitud favorable a las concesiones y compromisos mutuos, sin que estén pendientes de buscar la "paridad". Poco después, en febrero de 1986, tanto Gorbachov, en el XXVII Congreso del Partido Comunista, como organismos soviéticos y del Pacto de Varsovia recalcaron la necesidad de establecer doctrinas militares defensivas para ambos lados, también para la OTAN, de manera que la prevención de conflictos sustituyera la conducción de la guerra como el objetivo principal de sus doctrinas. En mayo de 1987, el Pacto de Varsovia asumió como elemento central de su doctrina el concepto de "defensa suficiente", postulando que sus fuerzas militares solo pudieran realizar actos defensivos, nunca ofensivos. Todos estos discursos estaban muy pensados para diseñar una nueva política en el centro y el este de Europa. El vicepresidente del Estado Mayor de la URSS, además, propuso un plan para que ambos bloques retirasen todo tipo de armas ofensivas de la línea de contacto entre los dos bloques, con el fin de descartar cualquier posibilidad de ataque por sorpresa. Nada que ver, pues, con lo que tanto la OTAN como Rusia han practicado en el siglo XXI. Hemos retrocedido a las malas prácticas de la Guerra Fría, con el agravante de que en el tablero hay otro actor que sigue los mismos pasos: China.

La perestroika, con el fin de la URSS y del Tratado de Varsovia, fue un momento de oportunidades perdidas para establecer un nuevo sistema de seguridad en Europa. Era un momento en que era posible construir un continente sin militarismos y propiciaba el desarme, con menos confrontación y más diálogo, menos armas y más diplomacia, con una seguridad compartida que podría integrar a la nueva Rusia, basada en los principios de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, de 1975, que dio paso a la creación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) en 1994. En vez de ir en esta dirección, se despreció la distensión, y el frenesí de haber derrotado al comunismo y a la URSS dio alas a un atlantismo neoliberal y presuntuoso y a la absurda creencia de que se había llegado al fin de las ideologías. El esperado "dividendo de la paz" nunca llegó a ser una realidad, no se aprendió a interpretar y a actuar correctamente sobre un *continuum* de conflictos que iban apareciendo en los años noventa (Bosnia, Somalia, Ruanda, Sudán, etc.) y no se tomó en serio la

necesidad de reformar las Naciones Unidas, con lo que, finalmente, la desvinculación de las viejas inercias no se hizo realidad. Se tardarán muchas décadas para tener una oportunidad como aquella.

Tanto Rusia como Estados Unidos, demás miembros de la OTAN, Ucrania y el resto de países europeos forman parte de la OSCE, una institución que tuvo un papel muy relevante en su momento, cuanto todavía se denominaba CSCE, que tenía la virtud de agrupar a toda Europa. Se trata de, ni más ni menos, pensar conjuntamente cómo se pueden reducir las imágenes de enemigo que se han acrecentado desde 2014 y eso es algo que concierne a las dos partes. En la crisis y la guerra de Ucrania de 2021-2022, el Gobierno ruso quiso recordar que, en la Carta para la Seguridad Europea, firmada en la Cumbre de la OSCE en Estambul en noviembre de 1999, se formularon derechos y obligaciones respecto a la "indivisibilidad de la seguridad" y condicionar directamente estos derechos a la obligación de cada Estado de no fortalecer su seguridad a expensas de la seguridad de otros Estados.

En la Cumbre de la OSCE de 2010, se aprobaron varios textos, que selecciono y agrupo en un solo párrafo, que puede inspirar la reflexión en momentos de crisis, pues está firmado por todos los participantes. Es el siguiente:

> La seguridad de cada Estado participante está inseparablemente ligada a la de todos los demás. Cada Estado participante respetará los derechos de todos los demás en esas esferas. No reforzarán su seguridad a expensas de otros Estados. Deberían redoblarse los esfuerzos por resolver los conflictos existentes en el área de la OSCE de forma pacífica y negociada, en el marco de formatos convenidos, respetando plenamente las normas y principios del derecho internacional consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, así como en el Acta Final de Helsinki. Hay que prevenir nuevas crisis. Prometemos abstenernos de la amenaza o del uso de la fuerza de cualquier forma que sea incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas o con los diez Principios del Acta Final de Helsinki. Estamos decididos a trabajar en común para hacer que la visión de una comunidad de seguridad integral, cooperativa e indivisible en toda nuestra área común de la OSCE sea plena realidad. Debe unir a todos los Estados participantes de la OSCE en la región euroatlántica y euroasiática, sin líneas divisorias, conflictos, esferas de influencia y zonas con distintos niveles de seguridad.

Rusia tenía razón al decir que "las alianzas militares deben abandonar su función de disuasión inicial e integrarse en la arquitectura paneuropea basada en enfoques colectivos, en lugar de grupos reducidos"[44]. La paradoja, y también el cinismo, es que todos estos principios no los tuviera en cuenta Rusia al anexionarse Crimea en 2014. Este grave episodio, contrario a todas las normativas internacionales, restó credibilidad a exigencias posteriores que podían estar llenas de razón. En mi opinión, parte del problema reside en esta paradoja, pues el Código de Conducta sobre Aspectos Político-Militares de la Seguridad[45], un documento de la OSCE de 1994, en su artículo 3, dice con claridad que los Estados elegirán sus arreglos de seguridad, incluida la pertenencia en alianzas, "teniendo en cuenta las legítimas preocupaciones de seguridad de otros Estados", una afirmación en la línea de la seguridad compartida o indivisible, que parte del principio de que o hay seguridad para todos o no la hay para nadie. Pero, insisto de nuevo, eso es válido para unos y otros, y si el artículo 8 del Código comentado declara "la obligación de no recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado", también se refiere al Estado ucraniano.

El acta fundacional sobre las relaciones mutuas entre la OTAN y Rusia, firmado en París el 27 de mayo de 1997, creo que ya contenía el espíritu que había que recuperar en la crisis de 2022, en la medida en que se hablaba de construir una "seguridad común y global", reforzar la OSCE, abstenerse de la amenaza o el uso de la fuerza, fomentar la transparencia, celebrar consultas periódicas en caso de que una de las partes perciba una amenaza, adaptar el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE) a fin de aumentar su viabilidad y eficacia y reducir de forma significativa sus limitaciones, mantener unas capacidades militares proporcionales a las necesidades legítimas, prevenir cualquier acumulación de fuerzas convencionales y basar el diálogo en el principio de que ninguna de las partes considera a la otra como una amenaza ni trata de perjudicar su seguridad.

Cada década, la OTAN actualiza su Concepto Estratégico, que es su documento principal de referencia. En él, pueden verse las nuevas

preocupaciones y los deseos de la organización atlántica. Me interesa señalar especialmente las referencias a Rusia, e incluso a Ucrania, pues han estado presentes en los documentos de hace años, tanto para hacer guiños como para lo contrario, por lo que las crisis con Rusia provocadas por la ampliación de la OTAN hacia el este europeo pueden entreverse a partir del redactado de algunos párrafos. También son documentos que atestiguan la incapacidad de transformarse en un "no bloque" tras la desaparición del Tratado de Varsovia. Oportunidad, la hubo, pero determinación, no.

En noviembre de 1991, justo después de la desaparición de la URSS y de su bloque militar, y ya en la etapa final de Mijaíl Gorbachov como presidente de la URSS, el Concepto Estratégico aprobado en la cumbre de Londres es sumamente interesante, pero lleno de contradicciones, pues pretende objetivos antagónicos: seguridad para todos, pero reforzando la Alianza[46]. Voy a mostrar algunos párrafos para ver ambas cosas. Hay que tener presente que, en aquellos momentos, existía una enorme incertidumbre sobre lo que pasaría en Rusia. Por tanto, es comprensible la cautela de la OTAN, aunque podría haber dejado la puerta abierta de una forma más clara aunque fuera condicionada.

El documento, por ejemplo, reconocía que "la división política de Europa que fue la fuente de la confrontación militar del periodo de la Guerra Fría ha sido así superada", pero para decir a continuación, que

> el fortalecimiento de la dimensión de seguridad en el proceso de integración europea y la mejora del papel y las responsabilidades de los miembros europeos de la Alianza son positivos y se refuerzan mutuamente. El desarrollo de una identidad de seguridad europea y un papel de defensa, reflejado en el fortalecimiento del pilar europeo dentro de la Alianza, no solo servirá a los intereses de los Estados europeos, sino que también reforzará la integridad y la eficacia de la Alianza en su conjunto.

Inmediatamente después, el documento constata que

> el proceso de la CSCE, que comenzó en Helsinki en 1975, ya ha contribuido significativamente a superar la división de Europa […]. La amenaza monolítica, masiva y potencialmente inmediata que fue la principal preocupación de la Alianza en sus primeros 40 años ha desaparecido. Por otro lado, sigue habiendo una gran incertidumbre sobre el futuro y los riesgos para la seguridad de la Alianza.

Pero el temor al potencial militar de Rusia no desaparece, por lo que

> en el caso particular de la Unión Soviética, los riesgos e incertidumbres que acompañan al proceso de cambio no pueden considerarse aisladamente del hecho de que sus fuerzas convencionales son significativamente mayores que las de cualquier otro Estado europeo y su gran arsenal nuclear solo comparable con el de Estados Unidos. Estas capacidades deben tenerse en cuenta si se quiere preservar la estabilidad y la seguridad en Europa.

Después de describir otro tipo de amenazas que pueden surgir en el mundo, la conclusión final es más bien decepcionante, puesto que descarta cualquier posibilidad de crear una nueva arquitectura de seguridad compartida en el futuro inmediato, a pesar de afirmar que "los miembros de la Alianza, junto con otras naciones, pueden perseguir el desarrollo de estructuras cooperativas de seguridad para una Europa entera y libre", que propugne "ampliar las oportunidades de una verdadera asociación entre todos los países europeos para hacer frente a los problemas comunes de seguridad", e incluso, en un párrafo más extenso, afirmar que

> los Aliados también se comprometen a buscar la cooperación con todos los Estados de Europa sobre la base de los principios establecidos en la Carta de París para una nueva Europa. Tratarán de desarrollar patrones más amplios y productivos de cooperación bilateral y multilateral en todos los ámbitos pertinentes de la seguridad europea, con el objetivo, entre otras cosas, de prevenir las crisis o, en caso de que surjan, garantizar su gestión eficaz. Esta asociación entre los miembros de la Alianza y otras naciones para hacer frente a problemas específicos será un factor esencial para ir más allá de las divisiones pasadas hacia una Europa entera y libre. Esta política de cooperación es la expresión de la inseparabilidad de la seguridad entre los Estados europeos. Se basa en un reconocimiento común entre los miembros de la Alianza de que la persistencia de nuevas divisiones políticas, económicas o sociales en todo el continente podría conducir a la inestabilidad futura, por lo que tales divisiones deben disminuirse.

Igualmente, cuando se asegura que

> el potencial del diálogo y la cooperación dentro de toda Europa debe desarrollarse plenamente para ayudar a desactivar las crisis y prevenir conflictos, ya que la seguridad de los Aliados está inseparablemente ligada a la de todos los demás Estados de Europa. Con este fin, los Aliados apoyarán el papel del proceso de la CSCE y sus

instituciones. Otros órganos, como la Comunidad Europea, la Unión Europea Occidental y las Naciones Unidas, también pueden desempeñar un papel importante.

El documento de 1991, incluso, propugnaba un cierto desarme y reducción de efectivos:

> El tamaño, la preparación, la disponibilidad y el despliegue de las fuerzas militares de la Alianza seguirán reflejando su naturaleza estrictamente defensiva y se adaptarán en consecuencia al nuevo entorno estratégico, incluidos los acuerdos de control de armamentos. Esto significa, en particular: que se reducirá el tamaño total de las fuerzas de los Aliados y, en muchos casos, su preparación; que ya no será necesario mantener una postura defensiva lineal integral en el lugar en la región central […]. Aprovechando plenamente las nuevas oportunidades disponibles, la Alianza mantendrá la seguridad al nivel más bajo posible de fuerzas compatibles con las necesidades de la defensa. De esta manera, la Alianza está haciendo una contribución esencial a la promoción de un orden pacífico duradero.

Quiero destacar el concepto de "inseparabilidad de la seguridad" aplicado a todos los países de Europa, no solo los de la OTAN, porque durante muchos años, y especialmente dos décadas después, sería la cuestión que acabaría dividiendo la OTAN de Rusia. A pesar de las contradicciones, este documento de 1991 tenía un espíritu constructivo que se perdió al poco tiempo. La aparente contradicción o incongruencia de este interesante documento se aclara con este párrafo:

> De este análisis del contexto estratégico se pueden extraer dos conclusiones. La primera es que el nuevo entorno no cambia el propósito o las funciones de seguridad de la Alianza, sino que subraya su validez duradera. El segundo, por otro lado, es que el entorno cambiante ofrece nuevas oportunidades para que la Alianza enmarque su estrategia dentro de un enfoque amplio de la seguridad.

Una década después, todavía con Boris Yeltsin como primer presidente de la nueva Rusia, el Concepto Estratégico aprobado por los jefes de Estado y de Gobierno que participaron en la reunión del Consejo del Atlántico Norte celebrada en Washington, los días 23 y 24 de abril de 1999, contiene unos párrafos que, lamentablemente, dos décadas después parecían imposibles de poder ratificar. En el apartado 12, se dijo que "la OTAN ha desempeñado un papel esencial en el reforzamiento de la seguridad euroatlántica desde el final

de la Guerra Fría. Su creciente papel político y la intensificación de su asociación, cooperación y diálogo políticos y militares con los demás Estados, incluidos Rusia, Ucrania y los países participantes en el diálogo mediterráneo".

En el apartado 36 se afirmaba que

> Rusia desempeña un papel excepcional en la seguridad euroatlántica. En el marco del acta fundacional OTAN-Rusia sobre relaciones, cooperación y seguridad mutuas, la OTAN y Rusia se han comprometido a desarrollar sus relaciones sobre la base del interés común, la reciprocidad y la transparencia, con el fin de establecer en la región euroatlántica una paz duradera y abierta a todos, sobre la base de los principios de la democracia y de la seguridad cooperativa. La OTAN y Rusia han convenido en dotar de expresión concreta a su compromiso común de construir una Europa estable, pacífica y sin divisiones. La existencia entre ellas de una asociación fuerte, estable y duradera es indispensable para lograr una estabilidad duradera en la región euroatlántica.

Y en el siguiente, como previendo un acontecimiento futuro, ya se hablaba de Ucrania, y en los siguientes términos:

> Ucrania ocupa un lugar especial en el entorno de la seguridad euroatlántica, y es un socio importante y valioso para la promoción de la estabilidad y de los valores democráticos comunes. La OTAN está decidida a reforzar aún más su asociación específica con Ucrania, sobre la base de la Carta OTAN-Ucrania, incluyendo consultas políticas sobre cuestiones de interés común y una amplia gama de actividades prácticas de cooperación.

Esta carta se refiere a la firma de una carta de relación especial entre este país exsoviético y la Alianza Atlántica, el 9 de julio de 1997, por la que Ucrania se convirtió en un interlocutor de privilegio ante Occidente y firme candidato para entrar en la OTAN. La periodista de *El País* que cubrió este hecho lo explicó señalando que "se consolida la división de los eslavos exsoviéticos en dos bloques: Rusia y Belarús, por un lado; Ucrania, por el otro. Todo según los deseos de Leonid Kuchma, firme partidario de salir de la órbita rusa"[47]. Esto se escribió 17 años antes de la anexión de Crimea y 24 años antes de la ocupación rusa a Ucrania. Putin todavía no estaba en el tablero.

11 años más tarde, con Vladimir Putin totalmente asentado en el poder de Rusia, terminada la segunda guerra de Chechenia y después de los conflictos en Georgia de 2008, al aprobarse en Lisboa en Concepto Estratégico de la OTAN de 2010, a pesar de todo lo acontecido, se especificó que

> la cooperación entre la OTAN y Rusia es de importancia estratégica, ya que contribuye a crear un espacio común de paz, estabilidad y seguridad. La OTAN no representa ninguna amenaza para Rusia. Al contrario: queremos ver una verdadera asociación estratégica entre la OTAN y Rusia, y actuaremos en consecuencia, con la expectativa de reciprocidad por parte de Rusia. Nuestro objetivo es continuar y desarrollar las asociaciones con Ucrania y Georgia dentro de las Comisiones OTAN-Ucrania y la Comisión OTAN-Georgia, sobre la base de la decisión de la OTAN en la cumbre de Bucarest 2008, y teniendo en cuenta la orientación o aspiración euroatlántica de cada uno de los países.

Aunque parezca extraño, esto se escribió dos años después de la intervención rusa en apoyo al secesionismo de dos regiones de Georgia, Abjasia y Osetia del Sur. Cuatro años después, Rusia ocuparía una parte de Ucrania y, a partir de este momento, las relaciones se rompieron por completo.

De hecho, las dos propuestas de acuerdos para garantizar la seguridad entre la OTAN y Rusia, y entre Estados Unidos y Rusia, planteadas el 17 de diciembre de 2021, tenían considerandos iniciales muy interesantes y provechosos. De por sí, y solo por esta introducción, ya valía la pena escuchar y analizar su contenido. Lo que resultaba inadmisible en aquel momento era que se hiciera por la fuerza, con intimidación y con ultimátum. Rusia podría haber retirado sus tropas de la frontera y, a cambio, la OTAN comprometerse a discutir la propuesta de Rusia en la Cumbre de la OTAN del mes de junio del 2022, en Madrid. Mientras, se podrían crear equipos conjuntos para mejorar la propuesta y hacerla lo más realista posible. Era importante decirle a Rusia que, aparte de las dificultades señaladas de prohibir que Ucrania y Georgia entrasen en la OTAN, había multitud de aspectos en las dos propuestas que mejorarían la seguridad de Europa. También, que Rusia no quedase excluida del proceso. Además, y en mi opinión, se podían buscar fórmulas concertadas para la seguridad de Ucrania, sin necesidad de ser

miembro de la OTAN. ¿Por qué no se pensó en hacerlo de forma conjunta con Rusia, cuando todavía existían posibilidades?

Tanto la OTAN como la Unión Europea en su política de seguridad[48] podrán reforzar lo que en estrategia y política internacional llamamos poder blando, en vez de militar. Joseph Nye acuñó el término "soft power" a finales de la década de 1980. En términos estratégicos, el poder blando se refiere a la capacidad de influir en otros actores internacionales a través de la atracción, persuasión y valores compartidos, en lugar del uso de la fuerza militar o coerción (poder duro). El poder blando es la capacidad de influir en otras naciones a través de la persuasión y la atracción en lugar de a través de la fuerza. Esta influencia está arraigada en la cultura, las artes y la ciencia. En la diplomacia, el poder blando se cultiva a través de la educación, la ciencia, la diplomacia pública y digital. En términos cooperativos y utilizado de buena fe, es comparable a las medidas de confianza. Crea el terreno fértil sobre el cual pueden crecer las medidas de confianza. Ambas herramientas se alimentan mutuamente: las medidas de confianza institucionalizan la confianza, mientras que el poder blando la inspira y legitima[49]. Sin embargo, utilizado como arma de influencia cultural, aunque sea de forma muy sutil, el poder blando es una estrategia neoimperialista, muy usado por las grandes potencias: Estados Unidos, Rusia y China[50]. Nos interesa, por tanto, la vertiente positiva de este concepto. Tanto la OTAN como la Unión Europea tienen elementos distintos de poder blando que ya utilizan como herramientas estratégicas. La OTAN lo utiliza en la diplomacia y el diálogo político, la construcción de capacidades y la formación (como los programas Partnership for Peace y el Mediterranean Dialogue), su narrativa de defensa colectiva y valores democráticos, al presentarse como defensora de la democracia, la libertad y los derechos humanos, lo que en teoría refuerza su legitimidad ante la comunidad internacional, pero en realidad permite dictaduras como Turquía, también a través de la gestión de crisis y asistencia humanitaria.

La Unión Europea, por su parte, tiene su poder blando a través de un modelo político y económico atractivo; a través de la promesa de adhesión, la UE influye en países candidatos para que adopten reformas democráticas y de mercado. También lo usa a través de la ayuda al desarrollo y la cooperación

internacional, participando en temas globales como el cambio climático, el comercio justo y los derechos humanos, o promueve la lengua, la educación (como el programa Erasmus+) y el intercambio cultural como medios de influencia. Hay que preguntar a Rusia qué tipo de poder blando está dispuesto a usar con los países europeos, en especial los de la OTAN. Para que estas estrategias funcionen, deben ir acompañadas de una voluntad política real de desescalada y de una narrativa coherente con acciones concretas. El poder blando es más creíble cuando no está desmentido por actos de agresión, censura o desinformación. Pero hoy día hay una tendencia a politizar lo que debería ser apolítico, incluso cuando sirve como puente vital para mantener los contactos, especialmente en tiempos de profunda crisis política. Una analista rusa[51] propone algunas iniciativas concretas en este sentido, de las que señalo tres:

1. Poner fin a la retórica mutuamente hostil en los foros internacionales de expertos y reanudar el diálogo en busca de soluciones comunes.
2. Iniciar y mantener la cooperación entre los grupos de reflexión y los centros científicos a nivel institucional y formal, en lugar de depender de vínculos informales entre expertos y científicos seleccionados, y aumentar la regularidad y la frecuencia de las investigaciones y los proyectos conjuntos.
3. Iniciar estudios conjuntos para analizar las perspectivas a largo plazo de las relaciones entre Rusia y Occidente.

VOLVER A LA SEGURIDAD COMPARTIDA. EL DEBATE SOBRE LA INDIVISIBILIDAD

El principio de "no hagas a los demás lo que no quieras que te hagan a ti" está muy relacionado con un principio ético y filosófico conocido como la regla de oro, que ha aparecido en muchas culturas y tradiciones a lo largo de la historia (confucianismo, cristianismo, Kant, filosofía griega). Esta frase refleja la forma negativa que enfatiza la no agresión o el respeto. Es una forma más pasiva, pero muy poderosa en cuanto a evitar el daño. La forma positiva, en cambio, sugiere acción proactiva en hacer el bien.

En este apartado y los siguientes voy a analizar los conceptos de seguridad compartida, en común y cooperativa, que tienen muchas semejanzas, pero son algo diferentes. Forman una misma familia y aunque es solamente el cimiento de una arquitectura, es sobre ella donde habrá que construir una política de seguridad para Europa.

La seguridad compartida se refiere a una percepción conjunta de amenazas y a una respuesta coordinada basada en intereses comunes. La seguridad en común es el principio de que la seguridad de un país está vinculada a la seguridad de los demás y que nadie puede lograr seguridad a expensas de otros (principio clave en el concepto de seguridad de la OSCE). La seguridad colectiva o común se refiere al reconocimiento de que los Estados deben buscar la seguridad mutua y se basa en la confianza, la solidaridad y la universalidad. La seguridad cooperativa, finalmente, implica la colaboración entre Estados para gestionar amenazas comunes mediante el diálogo, la transparencia y la confianza mutua. Enfatiza la cooperación bajo la premisa de que la propia seguridad a veces se atiende mejor con otros, incluidos los rivales, y que ciertos riesgos y desafíos se gestionan mejor mediante la

cooperación con socios, pero también con rivales, buscando denominadores mínimos comunes para problemas concretos que afectan la seguridad de ambos o de las diversas partes.

El concepto de seguridad compartida, o seguridad en común, surgió a principios de los años ochenta, a partir del llamado informe Palme, que hace referencia al documento titulado originalmente en inglés *Common Security: A Blueprint for Survival*, publicado en 1982 por la Comisión Independiente sobre Desarme y Seguridad, presidida por el entonces primer ministro sueco Olof Palme. Esta comisión, conocida popularmente como la Comisión Palme, estuvo integrada por líderes políticos y especialistas de diversos países con el objetivo de analizar las tensiones de la Guerra Fría, la escalada armamentística y proponer soluciones concretas para la seguridad internacional.

El concepto de "seguridad en común" fue la idea central del informe y se basaba en el principio de que la seguridad de un país no puede lograrse a expensas de otros. Plantea que la seguridad global depende de la cooperación, el desarme y la prevención de conflictos. Supone un concepto de seguridad basado en la confianza mutua y el respeto de las normas internacionales. El informe Palme subrayó que la seguridad mundial en el contexto nuclear y de la Guerra Fría no podía limitarse a la expansión militar, sino que debía abordarse desde la cooperación y la creación de confianza mutua. Su propuesta de seguridad en común —cooperativa y centrada en el desarme progresivo— sigue teniendo repercusión en el debate contemporáneo sobre la seguridad internacional. El informe apareció en plena Guerra Fría, cuando la confrontación este-oeste y la carrera armamentística nuclear entre Estados Unidos y la Unión Soviética alcanzaban niveles alarmantes. Las propuestas principales fueron las siguientes:

- Control de armamentos y desarme progresivo. Se recalcaba la urgencia de negociaciones bilaterales y multilaterales para frenar el aumento de armas nucleares y convencionales.
- Fomento de la cooperación internacional. Se recomendaba el fortalecimiento de la ONU y de otras instituciones que pudieran

mediar y promover la resolución pacífica de controversias.

- Seguridad cooperativa. Se sugerían mecanismos de verificación y transparencia entre los Estados para reducir la desconfianza, así como incentivar el diálogo permanente.
- Desarrollo y ayuda al tercer mundo. Se recordaba que muchos conflictos nacen de la desigualdad y la falta de desarrollo, por lo que se veía necesario abordar las raíces económicas y sociales de la inestabilidad.

El informe influyó en posteriores debates sobre desarme y en la visión de la "seguridad humana", que surgió con más fuerza en los años posteriores a la Guerra Fría. Unos años después, a finales de la década de los ochenta, surgió el concepto de hogar europeo común (también conocido como casa común europea). Fue una idea promovida por Mijaíl Gorbachov, el último líder de la Unión Soviética. Se enmarcaba dentro de sus políticas de apertura (*glasnost*) y reestructuración (perestroika) y aspiraba a repensar las relaciones internacionales en Europa más allá de la rígida división este-oeste de la Guerra Fría. Detallo los cuatro elementos esenciales de esta propuesta:

1. Superar la división de la Guerra Fría. Gorbachov quería dejar atrás la concepción de Europa como un continente dividido en dos bloques antagonistas: el bloque occidental (encabezado por Estados Unidos y la OTAN) y el bloque oriental (liderado por la URSS y el Pacto de Varsovia). Para él, la "casa común europea" debía fomentar una cooperación que trascendiera la confrontación ideológica, con el objetivo de prevenir futuros conflictos y crear una arquitectura de seguridad compartida.
2. Un nuevo modelo de seguridad colectiva. La idea implicaba un sistema de seguridad europeo basado en el diálogo y la cooperación, en lugar de la contención mutua o la disuasión nuclear. Gorbachov planteó que las naciones europeas, incluyendo a la Unión Soviética, compartían intereses comunes en cuanto a estabilidad, desarme y prosperidad.

3. Colaboración económica y vínculos comerciales. El proyecto incluía la construcción de lazos económicos interdependientes entre la URSS y los países de Europa occidental. Gorbachov sostenía que la integración económica ayudaría a reducir desconfianzas y a evitar el regreso de tensiones políticas. Se abrieron negociaciones para fomentar intercambios tecnológicos, energéticos y comerciales entre el bloque soviético y Occidente.
4. Dimensión cultural y de valores. La "casa común europea" no solo pretendía la cooperación política y económica, sino también promover intercambios culturales y científicos, aprovechando la diversidad y la historia compartida de Europa. Gorbachov subrayaba la importancia de los valores universales de paz, libertad y derechos humanos, aunque la URSS tenía un camino complejo por recorrer en la implementación interna de esos principios.

El discurso oficial de Gorbachov en el Consejo de Europa (en Estrasburgo, 1989) fue un hito en la presentación formal de esta visión. Sin embargo, el rápido colapso de los regímenes comunistas en Europa del Este y la desintegración de la propia URSS en 1991 alteraron profundamente el mapa político antes de que la propuesta pudiera consolidarse.

Diez años más tarde, ya con la URSS disuelta, surgió el llamado Tratado de Seguridad Europea (también conocido como la iniciativa de Medvédev para una nueva arquitectura de seguridad europea), que fue propuesto por el entonces presidente de Rusia, Dmitri Medvédev, el 5 de junio de 2008, unos meses antes de la intervención rusa en Georgia, lo cual ya constituyó un desplante al Tratado. A grandes rasgos, se concebía como una tentativa de replantear la estructura de seguridad en Europa tras la Guerra Fría, buscando crear un marco jurídicamente vinculante que incluyera a todos los países y organizaciones con intereses en la región (Rusia, la Unión Europea, Estados Unidos, la OTAN, la OSCE, entre otros).

Los puntos clave de la propuesta fueron los siguientes:

- Principio de indivisibilidad de la seguridad. Sostenía que ningún

Estado o grupo de Estados debe reforzar su seguridad a expensas de la seguridad de otros.

- Compromiso de no usar ni amenazar con la fuerza. Se pretendía reforzar las obligaciones de los países europeos de resolver disputas pacíficamente.
- Inclusión amplia. Se animaba a incluir a la OTAN, la Unión Europea, la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y otros actores relevantes en el proceso, con la idea de que el tratado abarcara el conjunto del espacio euroatlántico.
- Respuesta a la expansión de la OTAN. Muchos analistas interpretaron la propuesta como una reacción a la ampliación de la OTAN hacia el este y al sentimiento en Moscú de que las estructuras de seguridad existentes (como la OTAN y la OSCE) no tomaban suficientemente en cuenta los intereses rusos.

Numerosos países europeos y la OTAN mostraron recelo, sospechando que la propuesta tenía como fin limitar o frenar la acción independiente de Occidente en asuntos de seguridad y, en última instancia, contener la expansión de la OTAN. Dada la complejidad geopolítica (incluyendo la intervención rusa en Georgia en 2008 y, posteriormente, las tensiones por Ucrania a partir de 2014), la iniciativa de Medvédev no llegó a concretarse en un acuerdo vinculante ni a desarrollarse formalmente.

¿Tiene algo que ver el concepto de seguridad compartida con la insistencia rusa en la "indivisibilidad de la seguridad"? La respuesta es que sí. En la década de 1930, Maxim Litvinov, ministro de Asuntos Exteriores soviético bajo Iósif Stalin, ya propuso el principio de la indivisibilidad de la paz como uno de los principios que se esperaba que todas las naciones cumplieran para mantener la paz entre ellas[52]. El principio implicaba que ninguna nación podía estar en paz cuando otra no lo estaba. En la actualidad, para Rusia el concepto de indivisibilidad de la seguridad (o seguridad indivisible) hace referencia a la idea de que la seguridad de un Estado no puede alcanzarse ni garantizarse a costa de la seguridad de otros Estados. En otras palabras, la seguridad de uno está estrechamente vinculada con la seguridad de todos, por

lo que cualquier medida que un país adopte —por ejemplo, expandir alianzas militares o emplazar fuerzas armadas cerca de fronteras— debe tomar en cuenta las consecuencias que tendrá para la seguridad del resto de los países involucrados. Para Rusia, este principio se apoya en la premisa de que los acuerdos o acciones en el ámbito de la seguridad regional (sobre todo en Europa y en el espacio postsoviético) deberían respetar los intereses de todas las partes por igual y no desequilibrar la correlación de fuerzas. Con frecuencia, las autoridades rusas invocan el principio de la indivisibilidad de la seguridad para argumentar en contra de la expansión de la OTAN hacia el este y para subrayar que la seguridad rusa no puede separarse de la seguridad europea o euroatlántica.

Para el ministro de Asuntos Exteriores de Rusia:

> Las respuestas de Estados Unidos y la OTAN a nuestras propuestas recibidas el 26 de enero de 2022 demuestran serias diferencias en la comprensión del principio de seguridad igual e indivisible, fundamental para toda la arquitectura de seguridad europea. Creemos que es necesario aclarar de inmediato esta cuestión, ya que determinará las perspectivas de un diálogo futuro. Los países occidentales siguen sacando de ella solo los elementos que les convienen, a saber, el derecho de los Estados a ser libres de elegir alianzas para garantizar exclusivamente su propia seguridad.

Las palabras "a medida que evolucionen" se omiten vergonzosamente, porque esta disposición también era una parte integral de la comprensión de la "seguridad indivisible" y específicamente en el sentido de que las alianzas militares deben abandonar su función inicial de disuasión e integrarse en la arquitectura paneuropea basada en enfoques colectivos, en lugar de como grupos estrechos. El principio de la seguridad indivisible se interpreta selectivamente como una justificación para la expansión irresponsable de la OTAN. Queremos recibir una respuesta clara a la pregunta de cómo entienden nuestros asociados su obligación de no fortalecer su propia seguridad a expensas de la seguridad de otros Estados sobre la base del compromiso con el principio de la seguridad indivisible. ¿De qué manera se propone concretamente su Gobierno cumplir esta obligación en términos prácticos en las circunstancias actuales? Si incumple esta obligación, le

pedimos que lo indique claramente. Sin una claridad total sobre esta cuestión clave relacionada con la interconexión de derechos y obligaciones aprobada al más alto nivel, es imposible garantizar el equilibrio de intereses plasmado en los instrumentos de las cumbres de Estambul y Astaná. Su respuesta ayudará a comprender mejor el alcance de la capacidad de nuestros socios para permanecer fieles a sus compromisos, así como las perspectivas de un progreso común hacia la disminución de las tensiones y el fortalecimiento de la seguridad europea"[53].

Incluido por primera vez en los Acuerdos de Helsinki de 1975 como la "indivisibilidad de la seguridad en Europa", el término establece que la seguridad de una nación es inseparable de la de otros países de su región. También aparece en la Carta de París para una nueva Europa de 1990 y en el acta fundacional de 1997 sobre relaciones mutuas, cooperación y seguridad, todos tratados firmados por Occidente y Rusia. A lo largo de las últimas décadas, este concepto se ha recogido en varios documentos internacionales —como en la Carta de Seguridad Europea firmada en la Cumbre de la OSCE de 1999 en Estambul—. Sin embargo, Rusia sostiene que Occidente, y en particular la OTAN, no han cumplido realmente con el espíritu de la "indivisibilidad de la seguridad" al no tomar en serio las preocupaciones rusas sobre la presencia militar occidental cercana a sus fronteras. En síntesis, para Rusia, y en la teoría, la seguridad es un asunto colectivo, es decir, que la paz y la estabilidad en Europa, o en cualquier región, deben considerarse globalmente, sin que un Estado o grupo de Estados se sientan amenazados. Ningún país debería reforzar su seguridad en detrimento de otros. Cualquier acción que implique el reforzamiento de la seguridad de un lado a costa de la seguridad del otro se percibe como una violación de este principio. A los ojos de Rusia, la seguridad indivisible se encuentra en el corazón de la crisis de Ucrania porque cree que la expansión de la OTAN amenaza su propia seguridad. El término proporciona el apuntalamiento estratégico para la demanda rusa de que la OTAN se retire de Europa central y oriental[54].

También está relacionado con el equilibrio de fuerzas y garantías mutuas. Rusia reclama que las iniciativas de seguridad tomen en cuenta sus intereses

estratégicos, especialmente en su perímetro fronterizo. Esto supone una crítica a la expansión de la OTAN, pues Moscú ve la ampliación de la Alianza Atlántica como un ejemplo de que se ignora esta indivisibilidad al situar capacidades militares más cerca de sus fronteras. Por tanto, para el Gobierno ruso, la indivisibilidad de la seguridad es uno de los fundamentos conceptuales que justifican sus demandas de compromisos de no expansión y de no emplazamiento de fuerzas militares ofensivas cerca de sus fronteras. Para algunos analistas, sin embargo, el concepto no está tan claro. Uno de ellos llegó a la conclusión de que el sistema internacional no puede basarse únicamente en la seguridad colectiva ni en la seguridad indivisible y afirmó la necesidad de un enfoque intermedio basado en la disociación/compartimentación de los diferentes ámbitos políticos[55]. Para otro, se trata de una visión en ciernes, un concepto inmaduro e infundado, nunca operacionalizado, pero completamente vinculado con el respeto de los principios generales que se encuentran en las bases de la Carta de las Naciones Unidas y del documento fundamental de la CSCE/OSCE del orden basado en normas, así como la confianza y el respeto de la solución pacífica de los conflictos y la abstención del uso de la fuerza o la amenaza de utilizarla en las relaciones internacionales[56].

En 2022, China propuso por primera vez la Iniciativa de Seguridad Global (GSI) apelando al concepto de seguridad indivisible en los asuntos mundiales. Dado que la seguridad implica preocupaciones tradicionales y no tradicionales, China ha instado a que se observen los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, al tiempo que se deben abordar las preocupaciones legítimas de seguridad de todos los países. Independientemente de que los conceptos y principios de la GSI sean o no el pilar de la política exterior de China, desde la década de 1950, es fundamental que la GSI proponga a todos los países defender el principio de seguridad indivisible y la reconstrucción de una arquitectura de seguridad equilibrada, eficaz y sostenible. Significa que cualquier país, al tiempo que persigue sus propios intereses de seguridad, debe tener en cuenta las preocupaciones razonables de seguridad de los demás[57].

LA SEGURIDAD COOPERATIVA

La seguridad cooperativa es un enfoque que promueve la colaboración entre Estados como base para prevenir conflictos, construir confianza y garantizar la estabilidad regional. Es un concepto similar al de la seguridad compartida. A diferencia de la seguridad basada en alianzas militares (como la OTAN), que se apoya en la disuasión y el poder militar, la seguridad cooperativa fomenta el diálogo, la transparencia y la corresponsabilidad en materia de seguridad. El orden de seguridad cooperativo europeo posterior a la Guerra Fría, basado en normas e instituciones liberales compartidas, ha sido desafiado por el revisionismo y la agresión de Rusia y, más recientemente, por la alienación e incluso la hostilidad de Estados Unidos. La seguridad cooperativa se ha reducido en su alcance a un orden europeo interno, moldeado en torno a las relaciones entre Estados europeos de ideas afines[58].

Si bien la seguridad común y la seguridad colectiva coinciden significativamente en sus definiciones y entendimientos, también existen diferencias clave, incluso en el enfoque, el público al que van dirigidas y las recomendaciones. No obstante, no se considera que los conceptos compitan entre sí, sino que son dos partes de un mismo impulso para redefinir lo que nos hace estar seguros, alejándonos de las definiciones militarizadas demasiado simplistas y hacia una comprensión matizada de los diversos factores superpuestos que afectan a la seguridad de las personas dentro de un Estado o sociedad. Lo que sugiero es que en Europa se mantenga también este principio, pero sin excluir a nadie, incluso a Rusia, con quien habría de buscar caminos de cooperación en todos los ámbitos posibles, aunque sea con mucho realismo y con límites.

Los principios fundamentales de este planteamiento de la seguridad

cooperativa son los siguientes:

- Diálogo constante y multilateral. Uso de instituciones como la OSCE para mantener abiertos los canales de comunicación entre países, incluso en tiempos de tensión.
- Construcción de confianza. Medidas como el intercambio de información militar, notificación previa de maniobras y misiones de observación recíprocas para evitar malentendidos.
- Inclusión de todos los actores relevantes. Una seguridad que no excluya a ningún país europeo (incluida Rusia), para evitar bloques rivales o lógicas de Guerra Fría.
- Seguridad indivisible. Reconocimiento de que la seguridad de un país no puede lograrse a costa de la inseguridad de otro.
- Resolución pacífica de disputas. Promoción de mecanismos jurídicos, diplomáticos y sociales para resolver desacuerdos sin recurrir a la fuerza.

¿Cómo se podría aplicar en Europa hoy?

- Reactivación del diálogo con Rusia, desde un enfoque pragmático y no confrontacional.
- Fortalecimiento del papel de la OSCE como espacio neutral para la mediación de conflictos y la supervisión de procesos electorales.
- Creación de foros regionales de seguridad entre países de Europa central, del Este y del Mediterráneo para tratar amenazas comunes (migración, crimen organizado, energía, cambio climático).
- Programas de cooperación militar no ofensiva, como misiones conjuntas de rescate, ayuda humanitaria, lucha contra el terrorismo o ciberseguridad defensiva.
- Desarme regional progresivo, basado en acuerdos multilaterales verificados.

VITALIZAR EL CONSEJO RUSIA-OTAN

El Consejo OTAN-Rusia (COR) es un órgano de consulta y cooperación establecido en 2002 para facilitar el diálogo y la colaboración entre la OTAN y la Federación Rusa en temas de seguridad y defensa. Su creación buscaba dejar atrás las tensiones de la Guerra Fría y fomentar la confianza mutua mediante proyectos conjuntos, intercambio de información y discusiones sobre asuntos de seguridad global.

A lo largo de su historia, el Consejo OTAN-Rusia ha abordado temas como la lucha antiterrorista, la seguridad fronteriza, la no proliferación de armas de destrucción masiva, la gestión de crisis y la estabilidad regional. Sin embargo, con el tiempo, las relaciones entre la OTAN y Rusia se complicaron debido a distintos acontecimientos, entre ellos, la expansión de la OTAN hacia el este, lo que aumentó la preocupación de Rusia por la cercanía de la Alianza a sus fronteras; los conflictos regionales, como las disputas por la intervención rusa en Georgia (2008) y, especialmente, la anexión de Crimea (2014) y la guerra en el este de Ucrania, que llevaron a la imposición de sanciones occidentales contra Rusia y a la suspensión de actividades de cooperación en el Consejo. Las tensiones se intensificaron con el inicio de la guerra en Ucrania en 2022, lo que llevó a una drástica reducción de los contactos formales y la cooperación práctica dentro del Consejo. A pesar de estos desafíos, el Consejo OTAN-Rusia no se ha disuelto formalmente. En ocasiones, han tenido lugar reuniones a nivel de embajadores o de altos representantes para mantener abiertos canales de comunicación y, en teoría, reducir el riesgo de malentendidos. No obstante, la cooperación y los proyectos conjuntos se han visto gravemente afectados, dejando su utilidad casi paralizada en la práctica.

¿Qué se podría hacer en estos momentos? El Consejo se podría transformar de mecanismo político-militar a canal técnico de diálogo, esto es, redefinir el Consejo como un espacio limitado, orientado a la gestión de riesgos, prevención de incidentes militares y temas humanitarios. Otro aspecto sería priorizar la seguridad colectiva básica, centrándose en temas como el control de armas nucleares, la ciberseguridad y la reducción de riesgos de escalada. Sería igualmente interesante atreverse y conseguir encuentros bilaterales en el marco del Consejo (por ejemplo, Rusia-Estados Unidos, Rusia-Francia), para desescalar tensiones puntuales, así como restablecer líneas directas entre mandos militares, esenciales para evitar malentendidos en el espacio aéreo o marítimo. Finalmente, sería igualmente conveniente incluir temas no militares, como el cambio climático, las pandemias o el antiterrorismo, temas menos sensibles donde podría haber intereses comunes.

REFORMAR Y FORTALECER LA OSCE

La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)[59] es la organización pionera en el mundo en lo relativo a la prevención de conflictos. Fundada en 1975, con el nombre de Conferencia para la Seguridad y la Cooperación de Europa (CSCE), tuvo un papel muy importante para distender las relaciones europeas durante los años de la Guerra Fría[60]. Cambió el nombre por el actual en diciembre de 1994. De haber existido la voluntad política necesaria, podría incluso haber asumido el papel de organización regional de seguridad colectiva tras la Guerra Fría, pero fue prácticamente marginada por las grandes potencias, especialmente las occidentales. La OTAN y la Unión Europea no solo asumieron gran parte de lo que había sido la agenda de la CSCE y la incipiente OSCE, sino que también negaron a la OSCE la autoridad y los recursos que le habrían permitido desempeñar un papel acorde con su mandato oficial como la principal organización de seguridad regional en Europa y para ella. De este modo, la OSCE quedó prácticamente marginada y relegada a tareas que las dos organizaciones y sus Estados miembros dominantes consideraban de importancia secundaria, como la observación electoral y la promoción de los derechos humanos[61].

Tiene un ámbito de competencias muy extenso, que abarca cuestiones clave relacionadas con este estudio, como la gestión fronteriza, la ciberseguridad, la democratización, la gobernabilidad, las elecciones, el desarme y el control de armas, la igualdad de género, los derechos humanos, la libertad de prensa, las migraciones, los derechos de las minorías, la reforma del sector de la seguridad, etc., con un claro enfoque en la prevención de conflictos, ya que es su seña de identidad más importante. La OSCE trabaja para evitar que surjan conflictos y para facilitar acuerdos

políticos duraderos e integrales en los conflictos existentes. También promueve la consolidación de la paz y la rehabilitación después de los conflictos. Para ello, trabaja con todos los actores pertinentes, incluidas las organizaciones internacionales y regionales, como las Naciones Unidas.

La OSCE podría ser un buen instrumento para la alerta temprana, la prevención, la resolución de conflictos, la gestión de crisis y la rehabilitación después de los conflictos (ciclo del conflicto), pero no está siendo suficientemente aprovechada. Su potencial es mucho mayor al de su actividad real. Son los Estados que la conforman los que ponen los límites a su trabajo en el terreno debido al principio de "no injerencia en los asuntos internos". Aunque las decisiones se toman por consenso, está previsto que pueda realizar algunas actuaciones, pero no cualquiera, sin el aval de un Estado implicado si la situación afecta seriamente a la seguridad de la región. Este es uno de sus principales problemas. Lo que se busca, no obstante, es que este Estado se implique también en la búsqueda de una solución pacífica. En todo caso, un principio básico de la OSCE es el de no ser coercitiva. Esa es su gran diferencia con la OTAN, por ejemplo. Su misión es lograr el arreglo pacífico de las disputas, sin forzar nada, puesto que no tiene ningún brazo armado.

La OSCE está formada por 57 países, casi todos europeos (incluida la Santa Sede), además de cinco países de Asia Central (Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán), Mongolia (entró en 2012, aunque mantenía relaciones de cooperación desde 2004), Canadá y Estados Unidos. Mantiene una estrecha cooperación con otros 11 países. Su presupuesto unificado es de 143 millones de euros[62], solo un 0,0003% del gasto militar de los países europeos de la OTAN, 3.330 veces menor. Muy significativo sobre las prioridades de la política de seguridad europea. La OSCE emplea a cerca de 550 personas en sus diversas instituciones y a unas 2.330 en sus operaciones sobre el terreno, 708 veces menos que el personal militar de los países de la OTAN de Europa. El número de personas con contrato local aproximadamente triplica al del personal internacional adscrito. El personal adscrito está financiado por su Administración nacional respectiva. Sus estructuras ejecutivas son la Secretaría General, el Secretariado (con sede en

Viena), la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (Varsovia)[63], la Representación sobre la Libertad de los Medios de Comunicación (Viena)[64] y el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales (La Haya)[65].

Una de las carencias de la OSCE es su limitación para interactuar con la sociedad civil y promover sus capacidades en la "diplomacia de segunda vía"[66]. Otra crítica que suele hacerse a la organización es la de no ser capaz de resolver conflictos enquistados desde hace muchos años, los seguramente mal llamados conflictos intratables (ningún conflicto está condenado a la perpetuidad), como los de Moldavia (Transnistria), Georgia (Abjasia y Osetia del Sur) o el de Nagorno-Karabaj hasta hace poco, por ejemplo, pero la responsabilidad primera de esa situación no es de la propia OSCE, sino de los países implicados directamente en el conflicto, cuando muestran muy poca flexibilidad[67]. Una de las cuestiones que están sobre la mesa, no obstante, es si la presidencia de turno y la Secretaría General están siempre con la voluntad y la capacidad de actuar adecuadamente y con celeridad una vez que se han disparado las alarmas. En todo caso, la presidencia tiene la potestad de enviar representantes especiales o misiones de investigación.

Las principales herramientas de la organización para abordar este ciclo incluyen su red de operaciones en el terreno y el Centro de Prevención de Conflictos (CPC)[68], que simboliza uno de los pilares básicos de la organización, perfectamente definido en 1992, al tener que abordar y eliminar las raíces que provocan los conflictos. Ello explica que tenga una estructura multidimensional, pues las raíces son diversas. En este sentido, la transformación de la CSCE a la OSCE, significó también sobrepasar la centralidad en temas de carácter militar y de medidas de confianza a un espectro mucho más amplio, incluyendo desafíos nuevos, como el ciberterrorismo o las cuestiones ambientales.

El CPC, con sede en Viena y creado en 1990, actúa, por ejemplo, como coordinador de alerta temprana de la OSCE, facilita el diálogo, apoya la mediación y otros esfuerzos de prevención y resolución de conflictos. Las actividades de las operaciones sobre el terreno de la OSCE en la esfera de la prevención y resolución de conflictos incluyen:

1. Capacitación de los actores locales para reducir los potenciales causantes y las fuentes de conflicto.
2. Facilitación de los intercambios entre actores políticos y cívicos para abordar los riesgos de conflicto lo antes posible.
3. Ayuda con el diálogo, la mediación y las actividades de fomento de la confianza entre las sociedades y las comunidades afectadas por el conflicto.
4. Seguimiento de la situación de seguridad en los Estados participantes de la OSCE.
5. Ayuda con las medidas de fomento de la confianza.
6. Apoyo a los planes nacionales de respuesta a las crisis.

El CPC desarrolla medidas de confianza, dispone de un sistema de alerta temprana y de reacción inmediata a las crisis, mecanismos de arreglo de las disputas y servicios para la mediación y el diálogo. En diciembre de 2011, la OSCE aprobó un documento para abordar todo el ciclo de un conflicto y desarrollar su capacidad preventiva[69]. Dispone de una sala de situación/comunicaciones de la OSCE, que hace un seguimiento continuo, las 24 horas del día, de los acontecimientos que afectan a la seguridad y la estabilidad en el área de la OSCE, actuando como vínculo esencial en la cadena de seguridad entre la Secretaría y las operaciones sobre el terreno.

La OSCE dispone de un Tribunal de Conciliación y Arbitraje[70], con sede en Ginebra, que tiene el mandato de resolver, mediante conciliación o arbitraje, las controversias entre Estados que se le sometan. Trata sobre cuestiones territoriales, delimitación marítima y temas económicos y medioambientales. No interviene, sin embargo, en las crisis internas. El Alto Comisionado sobre las Minorías Nacionales[71], por su parte, fortalece las capacidades de alerta temprana y prevención de conflictos de la organización, involucrándose lo antes posible en los Estados participantes, donde las tensiones interétnicas podrían conducir a conflictos. El Alto Comisionado, que se creó en 1992, también trabaja en actividades de prevención a largo plazo de los conflictos, incluso mediante la protección y promoción de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales. Tiene la sede

en La Haya (Países Bajos) y tiene una amplia autonomía en su actividad, pues no requiere de la autorización de los Estados para poder actuar, lo cual es muy importante. Recalco que el cargo es "sobre" las minorías, no "para" las minorías, por lo que no puede sustituir a los cargos gubernamentales que existan para tal efecto. No trata, pues, sobre casos individuales, y su trabajo es confidencial. Su mandato tampoco permite tratar actos de terrorismo. El Alto Comisionado ha publicado una ingente cantidad de documentos y comunicados, de suma utilidad y con ejemplos de actuaciones concretas, pero lamentablemente poco conocidos.

En diciembre de 2004, el XXII Consejo Ministerial, celebrado en Sofía, tomó la iniciativa de establecer un "grupo de personas eminentes" encargado de mejorar la eficacia de la organización. Se le solicitó que presentara su informe incluyendo propuestas de reforma a finales de junio de 2005[72]. Pero como señaló un anuario del SIPRI de aquel mismo año[73], el programa de seguridad de la OSCE se estaba vaciando progresivamente de su contenido. Un problema adicional era que algunos Estados habían adoptado una postura muy crítica con respecto a la OSCE y habían presionado para que se llevaran a cabo "reformas" a veces retroactivas, aparentemente más por una cuestión de conveniencia que teniendo en cuenta los mejores intereses de seguridad de Europa. La organización nació y evolucionó en un contexto de apertura y cooperación entre Europa oriental y occidental. Hoy en día, este proceso está llegando a su fin. Por lo tanto, una nueva reforma de la organización es esencial para evitar su completa aniquilación. La OSCE ha sido objeto de varias críticas en relación con su eficacia en Europa. Resumo algunas de las más destacadas:

1. Falta de poder vinculante. La OSCE no tiene autoridad para imponer decisiones de manera vinculante a los Estados miembros. Esto debilita su capacidad de influir en conflictos o violaciones de derechos humanos. Las decisiones de la OSCE se consideran meros compromisos políticos y, por lo tanto, no son jurídicamente vinculantes. Hay quienes abogan para que la OSCE tenga una personalidad jurídica internacional o incluso por la adopción de un tratado constitutivo[74]. Se podrían establecer acuerdos marco

voluntarios donde los Estados miembros se comprometan por adelantado a aceptar ciertas decisiones como vinculantes en ámbitos específicos (por ejemplo, misiones de observación electoral o medidas de prevención de conflictos).

2. El consenso como obstáculo. Las decisiones importantes requieren el consenso de todos los Estados miembros. Esto frecuentemente lleva al bloqueo de resoluciones debido a desacuerdos entre países, especialmente entre Occidente y Rusia. En la OSCE, el consenso no significa unanimidad formal, pero en la práctica, requiere que ningún Estado participante se oponga activamente a una decisión. Es decir, mientras ningún país presente objeciones explícitas, la decisión puede adoptarse. Esto otorga a cada Estado miembro una especie de "veto" informal sobre decisiones importantes. Tras la guerra de Ucrania, algunos diplomáticos discutieron la posibilidad de reemplazar la regla del consenso por el consenso menos uno.

3. Mayor financiación. Su presupuesto es muy pequeño. La OSCE necesita más recursos económicos y financieros para reaccionar con agilidad. Muchas veces está limitada por presupuestos anuales y acuerdos entre Estados.

4. Papel limitado en conflictos armados. Aunque uno de sus objetivos es la prevención y la resolución de conflictos, su influencia en guerras recientes (como la de Ucrania desde 2014 y 2022) ha sido vista como insuficiente. Las misiones de observación, como la SMM en Ucrania, enfrentaron restricciones y no evitaron la escalada del conflicto. Explorar las necesidades, los deseos y las esperanzas de las poblaciones de la región de la OSCE de una manera más sistemática y significativa estaría en consonancia con el enfoque global de seguridad consagrado en el acervo de la OSCE. De tener éxito, los resultados podrían proporcionar ideas sobre cómo conducir a la OSCE hacia una nueva era[75]. También se podría crear un cuerpo permanente de mediadores de crisis con experiencia en conflictos armados que puedan intervenir rápidamente como terceros imparciales. De la misma forma, darles respaldo político y técnico para facilitar diálogos de paz desde etapas tempranas.

5. Instrumento de influencia política. Algunos países acusan a la OSCE de parcialidad, alegando que a veces actúa como un instrumento de presión política por parte de Occidente, especialmente en temas de democracia y derechos humanos. A lo largo de los años, los miembros del Consejo han expresado posturas marcadamente divergentes sobre cuestiones de competencia de la OSCE, en particular sobre Ucrania, y sobre la arquitectura de seguridad europea en general. Estas divisiones se han acentuado tras la invasión a gran escala de Ucrania por parte de Rusia en 2022. En la reunión del Consejo sobre la cooperación entre la OSCE y la ONU, celebrada el 4 de mayo de 2023, Rusia argumentó que la OSCE había fracasado en su tarea principal: lograr la paz mediante la aplicación de buena fe de los acuerdos de Minsk. También acusó a la OSCE de convertirse en una plataforma para la invectiva rusófoba. No obstante, Rusia expresó su firme confianza en el potencial de la OSCE y afirmó que Moscú no cejará en sus intentos de dialogar en la OSCE. En el mencionado informe del International Crisis Group (ICG), se señala que, por un lado, Moscú ha valorado a la OSCE por su alcance paneuropeo y la plataforma que ofrece para hablar de igual a igual con las potencias estadounidenses y europeas. Por otro lado, Moscú critica lo que califica de sesgo antirruso, un enfoque excesivo en la seguridad en los Estados que formaban parte de la Unión Soviética y el uso instrumental por parte de Occidente de los mecanismos de derechos humanos de la OSCE.

6. Estructura burocrática y lenta. Su estructura administrativa es compleja y a menudo lenta para responder a crisis urgentes. Esto afecta su capacidad para actuar de manera rápida y eficaz. Convendría reformar su estructura para que pueda actuar incluso sin unanimidad en contextos humanitarios o de alto riesgo. La lentitud en la respuesta de la OSCE ante crisis urgentes está vinculada, en gran parte, a su estructura administrativa descentralizada y a su toma de decisiones por consenso. Se podrían establecer procedimientos de decisión rápida para situaciones de crisis, activables bajo criterios predefinidos. También se podrían establecer protocolos preaprobados que permitan desplegar recursos o personal bajo ciertos escenarios sin tener que pasar por todo el aparato burocrático.

7. La restauración del principio de imparcialidad. Abstenerse de cualquier acción que pueda interpretarse como una injerencia en los asuntos internos de otro Estado. La imparcialidad también implica mantener a Rusia dentro de la OSCE[76], sin recurrir a principios éticos para envolverla en un aislacionismo internacional. Para el ICG, expulsar a Rusia sería contraproducente. Especialmente en los países fronterizos, por ejemplo, en Asia Central y el Cáucaso meridional, su cooperación es esencial para lograr los objetivos de la organización.

8. Relevancia en declive. Con el fortalecimiento de otras organizaciones como la OTAN y la UE en cuestiones de seguridad y cooperación, la OSCE ha perdido protagonismo y es percibida como una institución secundaria, de ahí que proponga su reforma y refuerzo, pues puede ser un pilar fundamental para una nueva arquitectura de la seguridad europea. Los Estados participantes deberían iniciar consultas amplias, seguidas de negociaciones, sobre sus preocupaciones de seguridad generales y específicas y el modo de abordarlas mediante una nueva generación de medidas de fomento de la confianza y la seguridad y otras medidas de control de armamentos.

POTENCIAR LAS MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA

Limitar o reducir el nivel de miedo entre las partes en conflicto es esencial para fomentar la confianza y la sensación de seguridad. Las medidas de fomento de la confianza tienen por objeto disminuir la ansiedad y la sospecha haciendo que el comportamiento de las partes sea más predecible. Estas medidas están destinadas a generar confianza entre las partes en conflicto y limitar la escalada. Si bien es poco probable que un solo mecanismo de fomento de la confianza evite los conflictos o contribuya a la consolidación de la paz, una serie de acuerdos de este tipo puede permitir una mayor sensación de seguridad. Con el tiempo, estas medidas pueden incluso conducir a una nueva comprensión de las necesidades de seguridad de un país. Algunas medidas comunes de fomento de la confianza son acuerdos destinados a dar a cada parte la seguridad de que la otra no se está preparando para una acción militar sorpresa ni está aplicando políticas asociadas con dicha acción futura. Esos acuerdos son una forma de evitar malentendidos sobre acontecimientos ambiguos o amenazas percibidas, y desempeñan un papel importante a la hora de infundir una sensación de estabilidad y seguridad. La confianza mutua es crucial para reducir la probabilidad de enfrentamientos violentos. Además, esas medidas pueden dar lugar a nuevos arreglos institucionales que allanen el camino para unas relaciones más pacíficas. A corto plazo, las medidas de fomento de la confianza tienen por objeto modificar las percepciones inexactas de las partes sobre los motivos de la otra parte y evitar malentendidos sobre las acciones y políticas militares que, de otro modo, podrían provocar conflictos violentos. Con el tiempo, las medidas de fomento de la confianza pueden allanar el camino para relaciones políticas y diplomáticas más estables, transformar las

ideas de las partes sobre sus necesidades de seguridad e incluso alentar iniciativas para identificar las necesidades de seguridad compartidas[77].

Concebidas por primera vez en el contexto de la gestión de conflictos europeos en la década de 1970, el concepto de medidas de fomento de la confianza incluye el intercambio militar, cultural y social, y se ha aplicado a conflictos en todo el mundo[78]. En las relaciones internacionales, una acción que refleja la buena voluntad o la voluntad de intercambiar información con un adversario. El propósito de tales medidas es disminuir los malentendidos, la tensión, el miedo, la ansiedad y el conflicto entre dos o más partes, enfatizando la confianza y limitando la escalada del conflicto como una forma de diplomacia preventiva. Las medidas de fomento de la confianza se han debatido tradicionalmente en relación con las guerras, la seguridad nacional y el mantenimiento de la paz, y ahora son pertinentes en las esferas política y diplomática.

Hay cuatro tipos principales de medidas de fomento de la confianza: comunicación, restricción, transparencia y verificación. La comunicación previene las crisis al evitar la tensión. Los métodos de comunicación utilizados en las medidas son las líneas directas, ya sean presidenciales o militares, los centros regionales de comunicación y las consultas. La restricción mide los niveles de control y los tipos de potencia; esto se ha logrado en el ámbito militar a través de la disminución del despliegue en ciertas zonas, específicamente en las fronteras, y la notificación previa de las actividades militares. Las medidas de transparencia generan apertura entre las partes al establecer requisitos para la notificación previa y el intercambio de información. La verificación reduce la vulnerabilidad y la desconfianza en la buena voluntad en la esfera militar a través de sensores aéreos y terrestres. En las esferas de la diplomacia, la verificación se logra mediante acuerdos escritos, observaciones independientes, inspecciones y tratados[79].

No existe un enfoque único para la aplicación de las medidas de fomento de la confianza, estas deben adaptarse al contexto concreto en el que se aplican. Sin embargo, es más probable que las medidas de fomento de la confianza tengan éxito si su aplicación es recíproca, incremental, a largo plazo, previsible, transparente y verificable. Un informe de la Comisión de

Desarme de las Naciones Unidas[80], de 2017, recordó que los Estados también deberían tener en cuenta lo siguiente: esas medidas deberían iniciarse y acordarse de manera voluntaria y recíproca, ser compatibles con el derecho internacional y aplicarse teniendo en cuenta las preocupaciones y necesidades de seguridad legítimas de todos los Estados implicados sobre la base de la igualdad soberana. Ningún Estado o grupo de Estados debería obtener ventajas sobre otros en ninguna etapa del proceso de fomento de la confianza. Esas medidas deberían desarrollarse a un ritmo que todos los Estados participantes en el proceso consideren adecuado, dado que constituyen un proceso por etapas en el que se deberían tener en cuenta las circunstancias subregionales, regionales e internacionales imperantes, así como la capacidad de los Estados y sus necesidades específicas. Pueden ayudar a los Estados que se han propuesto lograr la seguridad sin menoscabo al nivel más bajo posible de armamentos, teniendo en cuenta los efectos negativos sobre la paz y la seguridad internacionales de la acumulación excesiva o desestabilizadora de armas convencionales, sin perjuicio del derecho inherente de los Estados a la legítima defensa. Además, deberían aplicarse teniendo en cuenta que deberían proseguirse resueltamente la limitación y la reducción gradual de las fuerzas armadas y de las armas convencionales en el marco de los avances hacia el desarme general y completo y que los Estados que poseen los arsenales militares más importantes tienen una responsabilidad especial en lo que respecta a proseguir el proceso de reducción de los armamentos convencionales. Asimismo, no deberían sustituir las medidas de desarme, ser una condición previa para ellas ni desviar su atención. Esas medidas y la aplicación plena, de buena fe, de los acuerdos de desarme y control de armamentos son complementarios y en función de cada situación concreta, los Estados interesados podrán recurrir a ellas simultáneamente con el consentimiento mutuo. Estas medidas y el Estado de derecho en el plano internacional se apoyan mutuamente. La aplicación de buena fe de los instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes en la esfera de las armas convencionales por sus Estados partes fomenta la confianza. La asistencia y la cooperación pueden facilitar aún más el desarrollo y mejorar la eficacia de

esas medidas.

Según la ONU, las medidas de fomento de la confianza son procedimientos planificados para prevenir las hostilidades, evitar la escalada, reducir la tensión militar y fomentar la confianza mutua entre los países. Se han aplicado desde los albores de la civilización, en todos los continentes. En la actualidad, hay muy pocos mecanismos militares de fomento de la confianza. Muchas regiones carecen incluso de las medidas militares de fomento de la confianza más básicas. Cada país se encuentra en un entorno estratégico único. Las medidas de fomento de la confianza militares pueden adaptarse a las necesidades de seguridad de cualquier país o región. A corto plazo, las medidas de fomento de la confianza tienen por objeto ajustar entre dos o más Estados las percepciones posiblemente inexactas de los motivos, a fin de evitar malentendidos sobre las acciones y políticas militares y fomentar la cooperación y la interdependencia. Con el tiempo, las medidas de fomento de la confianza pueden allanar el camino para relaciones bilaterales más estables, transformar las ideas sobre los requisitos nacionales de seguridad e incluso alentar la adopción de medidas para identificar conjuntamente las necesidades de seguridad compartidas[81].

Las organizaciones regionales han acordado medidas de fomento de la confianza similares. La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), por ejemplo, ha acordado 16 medidas que van desde medidas básicas de transparencia (intercambios sobre políticas, doctrina, etc.) hasta el establecimiento de plataformas Point-of-Connection (PoC) y plataformas seguras y confiables para las comunicaciones de crisis. Aunque en los últimos años se ha visto sometido a una gran presión, el grupo de trabajo oficioso de la OSCE sobre las medidas de fomento de la confianza sigue utilizándolas para crear capacidad, sensibilizar y facilitar los intercambios entre los Estados participantes. Otras organizaciones regionales han establecido procesos similares, adaptados a sus respectivos contextos. Algunos Estados han aplicado medidas de fomento de la confianza, como las "líneas directas" de comunicaciones, a nivel bilateral, mientras que los actores no estatales utilizan formatos de vía dos para abordar cuestiones complejas, como los apagones de internet, la recopilación masiva y la

vigilancia masiva[82].

La OSCE ayuda a los Estados participantes a aplicar varias medidas de fomento de la confianza y la seguridad, como el intercambio de información militar o medidas sobre el control de las armas pequeñas y las municiones convencionales. Una de las más exitosas es la Red de Comunicaciones, que complementa los canales diplomáticos tradicionales con una infraestructura segura y confiable que permite el intercambio de información y diálogo. El centro también lleva un registro de todas las inspecciones militares y visitas de evaluación en el marco del Documento de Viena.

Las medidas que podrían tomar la OTAN y Rusia para fomentar la distensión y disminuir percepciones de amenaza pueden dividirse en tres grandes categorías: militares, diplomáticas y de confianza mutua (transparencia).

Medidas militares. Reducen directamente las tensiones en el terreno. Algunos ejemplos:

- Establecer zonas de exclusión militar en ciertas áreas fronterizas (por ejemplo, acordar no desplegar fuerzas ofensivas o misiles cerca de fronteras sensibles).
- Reducción o redistribución de tropas en regiones clave (como el este de Europa o Kaliningrado).
- Limitación de ejercicios militares cerca de fronteras o notificación previa obligatoria de estos ejercicios.
- Acuerdos de no despliegue de armas nucleares en determinadas regiones.
- Relanzamiento de tratados como el INF (sobre misiles de alcance medio) o acuerdos similares con inspecciones recíprocas.

Medidas diplomáticas y de diálogo. Apuntan a reconstruir canales de comunicación y cooperación. Algunos ejemplos:

- Reactivación del Consejo OTAN-Rusia y otros foros de diálogo militar y político.

- Líneas directas de comunicación (*hotlines*) entre mandos militares para prevenir incidentes y responder rápidamente ante crisis.
- Reanudación de tratados de control de armas, como el Nuevo START o iniciativas similares.
- Creación de mecanismos de resolución de disputas que eviten el uso de la fuerza.
- Colaboración en temas comunes, como seguridad cibernética, terrorismo o desarme nuclear.

Medidas de transparencia y fomento de la confianza. Son clave para reducir percepciones de amenaza. Algunos ejemplos:

- Intercambio regular de información militar: sobre doctrinas, movimientos de tropas, presupuestos de defensa, etc.
- Invitaciones mutuas para observar ejercicios militares.
- Inspecciones recíprocas *in situ* para verificar el cumplimiento de acuerdos.
- Publicación de doctrinas militares defensivas, para dejar claro que no hay intención ofensiva.
- Uso de satélites compartidos o datos de monitoreo internacional (como los del Tratado de Cielos Abiertos, aunque Estados Unidos y Rusia se hayan retirado).

Si Rusia y la OTAN establecieran y reforzaran medidas de confianza mutua, los beneficios podrían ser significativos tanto a nivel regional como global. Evitaría malentendidos que podrían escalar en enfrentamientos militares, especialmente en zonas sensibles como el Báltico, el mar Negro o cerca de Ucrania. Las medidas de confianza facilitarían un regreso al diálogo estructurado en áreas como el control de armas, la ciberseguridad o la no proliferación nuclear. La reducción de tensiones podría llevar a una reducción progresiva del gasto militar, liberando recursos para necesidades sociales o económicas, y una relación más predecible entre potencias nucleares como Rusia y los países de la OTAN sería crucial para la

estabilidad estratégica global. Más medidas de confianza ayudan a normalizar relaciones diplomáticas y permiten un diálogo sostenido incluso en contextos de tensión. La transparencia en maniobras militares, notificaciones previas y acceso a observadores internacionales disminuyen la sensación de amenaza inminente entre ambas partes y ayuda a contrarrestar narrativas de confrontación en medios y discursos políticos. También facilitan reuniones regulares y negociaciones multilaterales, reduciendo la necesidad de confrontaciones públicas. Las ventajas, por tanto, serían enormes.

LAS DEFENSAS NO OFENSIVAS Y NO PROVOCATIVAS

La expresión "defensas no ofensivas y no provocativas" (NOD) hace referencia a una estrategia militar o de seguridad enfocada en la disuasión defensiva, evitando acciones que puedan ser interpretadas como amenazas por otros países o actores. El concepto de NOD está íntimamente ligado al de defensa de seguridad común[83]. Este concepto se enmarca dentro de enfoques de seguridad más pacifistas o centrados en la prevención de conflictos y se basa en los siguientes principios:

- No son ofensivas[84]. No se diseñan para atacar, invadir o dominar a otros. Se limita la capacidad de proyección de fuerza más allá del propio territorio. Se evita el desarrollo o despliegue de armas de ataque de largo alcance, como misiles balísticos o bombarderos estratégicos.
- No son provocativas[85]. Las fuerzas armadas y sus ejercicios se diseñan de manera que no amenacen a otros. Se busca reducir tensiones con medidas como la transparencia militar, acuerdos de confianza mutua y despliegues limitados. Se evita el uso de lenguaje agresivo en la doctrina militar. Evita carreras armamentistas al no amenazar a vecinos.

El concepto de defensa no ofensiva (también conocido como defensa defensiva) tiene su origen principalmente en los debates estratégicos y de seguridad durante la Guerra Fría, especialmente en Europa en los años ochenta, como una alternativa a las doctrinas militares ofensivas dominantes. En los años en que Mijaíl Gorbachov tuvo la presidencia de la URSS, utilizó

muchas veces el concepto de "suficiencia razonable y suficiente", muy próximo al de defensa no ofensiva. Es más, en 1986, tanto la URSS como la doctrina del Pacto de Varsovia recalcaban la necesidad de establecer doctrinas militares defensivas, tanto para el pacto como para la OTAN. ¿Podríamos volver a recuperar aquel espíritu?

La idea rectora de la defensa no ofensiva es simple: que las fuerzas armadas y las posturas militares deben ser (re)estructuradas con el fin de maximizar su defensa y minimizar sus capacidades ofensivas. Se pueden identificar varios precursores de la idea moderna del NOD, incluyendo a Liddell Hart en las décadas de 1920 y 1930, y varios planificadores posteriores a la Segunda Guerra Mundial. El término fue desarrollado más a fondo por expertos en seguridad y paz como, Anders Boserup[86] o Bjørn Møller[87], ambos de Dinamarca. Estos estudios proponían una reestructuración de las fuerzas armadas para que fueran puramente defensivas (por ejemplo, limitadas a proteger el territorio nacional, no proyectar fuerza ofensiva). Siguiendo los pasos de la "seguridad compartida", la defensa no ofensiva persigue reforzar el componente político de las políticas de seguridad, buscando una coherencia y una proporcionalidad entre los objetivos de la política exterior y los instrumentos de las políticas de defensa. Se trata de no tener capacidades ofensivas y, en cambio, tener "intenciones" defensivas, buscando una "superioridad defensiva mutua".

Los partidarios occidentales del NOD solo esperaban lograr una reestructuración defensiva de las fuerzas soviéticas similar a la del NOD de una manera indirecta: primero persuadiendo a los Estados occidentales para que se reestructuraran y luego obligando a la URSS a emular, por ejemplo, a través de negociaciones de control de armas. Aunque han pasado bastantes años desde que esta doctrina fue ampliamente divulgada, considero que sus fundamentos son plenamente vigentes y que hay que rescatarlos de nuevo.

¿Cómo aplicar las propuestas de defensas no ofensivas y no provocativas en la seguridad europea de hoy? Implicaría replantear totalmente la arquitectura militar y estratégica de Europa, especialmente en el contexto de tensiones geopolíticas con Rusia, la guerra en Ucrania y la expansión de la OTAN. Las propuestas que tendrían que hacerse serían como las siguientes:

- Reestructuración de las fuerzas armadas. En lugar de fuerzas proyectadas para operaciones ofensivas (tanques, misiles de largo alcance, aviación estratégica), deberían centrarse en defensa aérea y antimisiles.
- Zonas desmilitarizadas o con armamento limitado. Establecer zonas "acolchadas" (*buffer zones*) en regiones fronterizas sensibles como Europa del Este, especialmente en países limítrofes con Rusia o los Balcanes.
- Doctrinas militares transparentes. Publicar doctrinas defensivas para evitar malentendidos. Realizar ejercicios militares anunciados con antelación, con observadores internacionales.
- Reducción proporcional de armas ofensivas. Acuerdos multilaterales para reducir capacidades ofensivas (tanques, misiles balísticos, etc.).
- Retirada de armas nucleares tácticas estacionadas en Europa (como las B61 de Estados Unidos).
- Seguridad cooperativa. Reforzar foros como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).
- Crear canales militares permanentes entre la OTAN y Rusia para reducir el riesgo de escaladas.

Estos supuestos requieren de confianza mutua y transparencia, pero hay intereses políticos, económicos y estratégicos que lo obstaculizan. Sin embargo, a largo plazo, este tipo de defensa podría reducir tensiones, disminuir la nueva carrera armamentista y ofrecer una alternativa más sostenible y segura para la región.

RETOMAR EL DESARME

Coincido con Herbert Wulf cuando afirma que, durante los últimos años, el control de armamentos no ha estado en la agenda política de nadie. Los países de la OTAN respondieron a la invasión rusa de Ucrania con apoyo político y, sobre todo, militar a Ucrania reforzando sus propias defensas. El resultado fue el inicio de una carrera armamentística en Europa, y la búsqueda de una salida no ha tenido éxito hasta la fecha. Sin embargo, dice el autor, la fuerza relativa de la OTAN y su superioridad militar convencional general podrían ser un punto de partida para prevenir o detener la actual nueva carrera armamentista en Europa, y posiblemente incluso para reanudar la agenda de control de armamentos que se encuentra en ruinas. Para avanzar en este ámbito, deben preverse tres niveles: las armas nucleares estratégicas, las armas nucleares de alcance intermedio en Europa y las relaciones de poder convencionales en Europa[88].

La participación en el control de armas ofrece un mecanismo importante para comprender mejor las motivaciones y las líneas rojas de un adversario, especialmente en un momento en el que los canales directos de comunicación son escasos. Las recientes amenazas de Rusia sobre un posible uso nuclear hacen que sea más importante que nunca que Occidente comprenda las señales rusas y que el Kremlin interprete correctamente las intenciones y movimientos de la OTAN[89].

Como apunta un informe del SIPRI, es raro encontrar un caso en el que la militarización de las relaciones internacionales produzca un entorno más estable y más socios cooperativos. La razón que se suele esgrimir para no prestar atención al desarme es que las condiciones de seguridad actuales no son propicias para el desarme y el control de armamentos. Sin embargo, al

seguir esta lógica, corremos el riesgo de caer en una profecía autocumplida según la cual la ausencia de diálogo contribuye al deterioro de condiciones que parecen aún menos favorables para dicho diálogo. Por lo tanto, es esencial restablecer los vínculos entre la seguridad/estabilidad y el desarme/control de armamentos. Es especialmente importante que los dirigentes actuales vuelvan a familiarizarse con el control de armamentos y el desarme. Los líderes estarán mejor equipados para enfrentar los desafíos contemporáneos de seguridad con estos instrumentos probados en su caja de herramientas[90].

Repasemos el estado de algunos de los tratados que afectan a la seguridad europea[91]:

- Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE o CFE), firmado en 1990 en París. Originalmente firmado por los miembros de la OTAN y el Pacto de Varsovia, con el objetivo de establecer un equilibrio entre las fuerzas convencionales de las alianzas militares y evitar acumulaciones excesivas. Los ámbitos regulados quedan limitados a cinco categorías clave de armamento: carros de combate, vehículos blindados de combate, artillería pesada, aviones de combate y helicópteros de ataque. Fue uno de los tratados más significativos para reducir el riesgo de guerra convencional en Europa tras la Guerra Fría. Actualmente está en crisis, pues Rusia suspendió su participación en 2007 y se retiró oficialmente en 2015. En 2023, la OTAN anunció la suspensión del tratado en respuesta. Por tanto, habría que volver a negociar su retorno y ponerlo al día.
- Documento de Viena sobre medidas de fomento de la confianza y la seguridad. Fue establecido por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Su primera versión data de 1990 y ha sido revisado periódicamente (la última vez, en 2011). Su propósito es establecer medidas de transparencia militar, incluyendo intercambio de información sobre fuerzas militares, notificaciones previas sobre maniobras militares o inspecciones y

visitas a bases militares. Complementa al Tratado FACE, fomentando confianza y evitando malentendidos.

- Tratado de Cielos Abiertos (Treaty on Open Skies), firmado en 1992, en Helsinki, y en vigor desde 2002. Su objetivo es permitir vuelos de observación aérea desarmados sobre los territorios de los Estados miembros para aumentar la transparencia militar. Incluye a muchos países de Europa, Estados Unidos y Canadá. En la actualidad, Rusia y Estados Unidos se han retirado del tratado, reduciendo su efectividad.
- Tratado sobre Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (INF), de 1987, firmado por Estados Unidos y la Unión Soviética con el objetivo de eliminar misiles balísticos y de crucero nucleares y convencionales con alcances entre 500 y 5.500 kilómetros. Europa fue el principal campo de despliegue de estas armas. El tratado eliminó misiles como los soviéticos SS-20 y los estadounidenses Pershing II. Estados Unidos se retiró en 2019, seguido por Rusia, lo que generó preocupaciones en Europa sobre una posible nueva carrera armamentista.
- Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (START y Nuevo START). Aunque son acuerdos bilaterales entre Estados Unidos y Rusia, tienen implicaciones para la seguridad europea. El Nuevo START de 2010 limita el número de ojivas nucleares desplegadas y los vectores. Rusia tiene muchas de estas armas en la parte europea de su territorio y el tratado intenta limitar tensiones nucleares cerca de Europa.
- Tratado de Ottawa sobre prohibición de minas antipersona, que entró en vigor en 1999. En marzo de 2025, Finlandia se sumó a Polonia y a los tres países bálticos (Estonia, Letonia y Lituania), anunciando que abandonaban este tratado, al considerar que era un arma defensiva muy eficaz en caso de una invasión rusa por tierra. Además, el titular de defensa finlandés anunció que aumentaría el gasto de defensa del país hasta alcanzar el 3% del PIB en 2029. En 2024, fue del 2,4%.

CONCLUSIÓN Y RESUMEN DE LAS PROPUESTAS

En mi opinión, y para cuando sea posible, una "hoja de ruta" para repensar la arquitectura de seguridad en Europa podría tener los siguientes elementos clave para iniciar un reencuentro y diseñar un nuevo escenario, ya explicados en este libro, y que he agrupado en seis apartados. Como he señalado al inicio, esta propuesta tendría que ser compartida tanto por la OTAN como por Rusia y la Unión Europea. Lo que sugiero es más diálogo y menos confrontación. Solo de este modo tendremos seguridad para todas las partes.

CAMBIAR LAS PERCEPCIONES Y LAS NARRATIVAS

- Ir hasta las primeras raíces del proceso de instrumentalización política del comportamiento, que conduce al sentimiento de amenaza y a violencias colectivas.
- Desprenderse de las percepciones manipuladas a través de la retórica persuasiva, un uso perverso del lenguaje y de los símbolos capaces de crear realidades más o menos ficticias, pero eficaces en el momento de asignar enemigos.
- Fomentar la capacidad dialógica que permite afrontar y abordar sin violencia los conflictos.
- Tanto Rusia como la OTAN deberían pasar de narrativas reactivas y temerosas a proactivas y cooperativas, basadas en la idea de que la seguridad no es un juego de suma cero, sino un proyecto colectivo.
- Rusia podría fomentar una historia compartida europea, destacando los momentos históricos de colaboración, que han sido muchos, y enfrentar las narrativas revisionistas que presentan a Occidente

como un enemigo eterno.

- La OTAN podría evitar el lenguaje de "contención" permanente, la retórica de que Rusia siempre representa una amenaza inevitable, lo que refuerza su narrativa defensiva, evitar generalizaciones que demonizan a toda Rusia, incluirla en visiones de seguridad paneuropea y cambiar el foco basado en la exclusión por uno de inclusión condicional.
- En lugar de discursos que promuevan el "nosotros contra ellos", tanto la OTAN como Rusia deberían promover el "nosotros juntos contra los desafíos comunes". Es fundamental lograr una desescalada en la retórica sobre amenazas externas.
- Adoptar medidas recíprocas para la distensión y la disminución de las percepciones de amenaza.
- Poner fin a la retórica mutuamente hostil en los foros internacionales de expertos y reanudar el diálogo en busca de soluciones comunes.

LOS PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD

- Recuperar el espíritu y la letra de la Carta para la Seguridad Europea, firmada en la Cumbre de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) en Estambul, en noviembre de 1999, y lo firmado en la Cumbre de la OSCE de 2010, celebraba en Astana.

- Una política de seguridad holística protege no solo el territorio y la soberanía del Estado, sino también la dignidad, la calidad de vida y los derechos de las personas, enfrentando las causas profundas de la inseguridad y promoviendo un desarrollo más justo y sostenible.
- La seguridad ha de tener un enfoque basado en derechos humanos, asegurando que las medidas de seguridad respeten y promuevan los derechos y libertades fundamentales, y una participación ciudadana, al fomentar la inclusión de la comunidad en la identificación de las amenazas reales, no las creadas artificialmente,

y en la construcción de soluciones sostenibles, promoviendo la confianza en las instituciones nacionales, regionales e internacionales.

- Desvinculación o desacoplamiento respecto a las estrategias que conducen a la confrontación permanente y al rearme progresivo.
- Volver al pensamiento de seguridad en común y seguridad compartida. La seguridad compartida se refiere a una percepción conjunta de amenazas y a una respuesta coordinada, basada en intereses comunes. La seguridad en común es el principio de que la seguridad de un país está vinculada a la seguridad de los demás y que nadie puede lograr seguridad a expensas de otros (principio clave en el concepto de seguridad de la OSCE). La seguridad colectiva o común se refiere al reconocimiento de que los Estados deben buscar la seguridad mutua en lugar de a expensas de otro Estado y se basa en la confianza, la solidaridad y la universalidad.
- Basar el diálogo en el principio de que ninguna de las partes considera a la otra como una amenaza ni trata de perjudicar la seguridad de la otra.
- Entablar un diálogo OTAN-Rusia para pensar un nuevo esquema de seguridad en Europa, totalmente inclusivo e inspirado en el concepto de seguridad compartida, donde nadie es el perpetuo enemigo, sino el diferente y singular, y donde todos puedan aportar seguridad a los demás.
- La seguridad de un Estado no puede garantizarse a expensas de la seguridad de otros. En otras palabras, ningún país (o grupo de países) debería fortalecer su propia seguridad tomando medidas que amenacen a otros. Es el concepto de "indivisibilidad de la seguridad".
- Rusia y la OTAN se comprometen a no utilizar el territorio de otros Estados para planificar o realizar ataques contra la seguridad de cualquiera de las partes firmantes y reconocen que no se consideran mutuamente como adversarios e indican su intención de mantener relaciones de paz y cooperación.

- Acordar un proceso gradual de distensión militar prescindiendo de las armas ofensivas y provocativas.
- Ampliar las oportunidades de una verdadera asociación entre todos los países europeos para hacer frente a los problemas comunes de seguridad.
- Utilizar medios pacíficos, principalmente la diplomacia, las negociaciones, las consultas, la mediación y los buenos oficios, para resolver las controversias y los conflictos internacionales, resolverlos sobre la base del respeto mutuo.
- Garantizar la sostenibilidad del sistema de relaciones internacionales mediante el cumplimiento incondicional del derecho internacional y el fortaleciendo del papel central de coordinación de la ONU.
- Enfatizar la idea de "seguridad colectiva" sin la OTAN como eje y con la OSCE reforzada.
- Construir puentes para hacer viables los puntos que constituyen los principios de la OSCE.
- Redoblar los esfuerzos por resolver los conflictos existentes en el área de la OSCE de forma pacífica y negociada, en el marco de formatos convenidos, respetando plenamente las normas y principios del derecho internacional consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, así como en el Acta Final de Helsinki.
- Reforma y refuerzo de la OSCE, pues puede ser un pilar fundamental para una nueva arquitectura de la seguridad europea. Los Estados participantes deberían iniciar consultas amplias, seguidas de negociaciones, sobre sus preocupaciones de seguridad generales y específicas y cómo abordarlas mediante una nueva generación de medidas de fomento de la confianza y la seguridad y otras medidas de control de armamentos.
- Creación de foros regionales de seguridad entre países de Europa central, del Este y del Mediterráneo para tratar amenazas comunes (migración, crimen organizado, energía, cambio climático).
- Las alianzas militares deben abandonar su función de disuasión

inicial e integrarse en la arquitectura paneuropea basada en enfoques colectivos en lugar de grupos reducidos.

- Obligación de no recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado.
- Establecer en la región euroatlántica una paz duradera y abierta a todos, sobre la base de los principios de la democracia y de la seguridad cooperativa.
- A partir del concepto de seguridad no ofensiva y no provocativa, reestructurar las fuerzas armadas, y en lugar de fuerzas proyectadas para operaciones ofensivas (tanques, misiles de largo alcance, aviación estratégica), centrarse en defensa aérea y antimisiles.
- Reducción proporcional de armas ofensivas. Acuerdos multilaterales para reducir capacidades ofensivas (tanques, misiles balísticos, etc.).

ACUERDOS DE COOPERACIÓN

- Reforzar las políticas de cooperación basadas en un equilibrio de intereses y beneficio mutuo.
- Construcción de lazos económicos interdependientes entre la URSS y los países de Europa occidental.
- Rusia y los países bálticos han ido firmando acuerdos de cooperación en el pasado, que convendría reforzar y cuyo cumplimiento se debería garantizar, incluso con un nuevo acuerdo vinculante.
- Propiciar una transición hacia una política de buena vecindad.
- Vuelta de Rusia al Consejo de Europa.
- Reforzar lo que en estrategia y política internacional llamamos poder blando, en vez del militar, sin que sea un instrumento neoimperialista.
- Transformar el Consejo OTAN-Rusia de un mecanismo político-militar a canal técnico de diálogo, esto es, redefinir el Consejo como

un espacio limitado, orientado a la gestión de riesgos, prevención de incidentes militares y temas humanitarios, priorizando la seguridad colectiva básica, centrándose en temas como control de armas nucleares, ciberseguridad, reducción de riesgos de escalada e incluir temas no militares.

MEDIDAS DE CONFIANZA

- Frenar la expansión de la OTAN hacia el este de Europa.
- Establecer un tipo de "zona colchón" que amortigüe los temores de unos y otros ante determinadas amenazas, sean reales, supuestas o claramente falsas. Configurar dos anillos delante de Rusia: el primero, el de las exrepúblicas de la URSS que hoy son Estados independientes y que no formarían parte de ningún bloque militar, no dispondrían de bases extranjeras y solo dispondrían de armas defensivas. El segundo anillo, el formado por los antiguos "países satélites", aunque fueran miembros de la OTAN, no tendrían bases extranjeras en su territorio.
- Reducción gradual y verificada de tropas en zonas sensibles (como las fronteras entre Rusia y países de la OTAN).
- Retirar el despliegue del sistema de interceptación de misiles balísticos, primero en Rumanía y después en Polonia, empleando el componente terrestre del Aegis Ballistic Missile Defence System.
- No utilización de territorio de terceros para atacar a la contraparte.
- Compromiso de Rusia y de la OTAN de no hacer más maniobras militares en el mar Báltico.
- Rusia ha desplegado misiles y tropas en Kaliningrado y ha realizado ejercicios militares cerca de las fronteras polacas, por lo que Polonia percibe estos movimientos como provocaciones. Por su parte, Rusia considera una amenaza que Polonia tenga instalaciones militares de la OTAN y de Estados Unidos, realicen ejercicios militares conjuntos y despliegue tropas y sistemas antimisiles en Polonia. Ambos países tendrían que llegar a un compromiso de

desarme y desmilitarización para reducir estas percepciones de amenaza.

- No prohibir ni dificultar el uso del idioma ruso en las regiones donde habita población de habla rusa.
- No discriminar a las minorías culturales, lingüísticas y religiosas en todos los países europeos y reforzar las capacidades de la OSCE y de la Comisión de Derechos Humanos en este sentido.
- Reactivar foros de seguridad conjunta.
- Reactivar mecanismos de verificación y diálogo, como algunos foros de diálogo Rusia-OTAN.
- Restablecer canales de comunicación directos y confiables. Líneas directas de comunicación (*hotlines*) entre mandos militares para prevenir incidentes y responder rápidamente ante crisis.
- Limitar despliegues y ejercicio militares cerca de fronteras sensibles.
- Transparencia en ejercicios militares mediante notificación previa y observadores internacionales.
- Moratorias sobre ciertos tipos de despliegues militares (por ejemplo, misiles de medio alcance).
- Apoyo a procesos de paz mediante mediación internacional y reconstrucción.
- Fomentar intercambios diplomáticos, culturales y académicos para reducir estereotipos y fomentar entendimiento.
- Desplegar misiones civiles y militares conjuntas de Rusia y la OTAN para prevenir conflictos, estabilizar regiones en crisis o apoyar a países tras un conflicto.

DESARME

- Rusia debe abandonar la doctrina nuclear que permite el uso de armas nucleares en respuesta a ataques convencionales.
- Prohibición mutua de desplegar misiles de alcance intermedio o corto (como los prohibidos bajo el ahora extinto Tratado INF) que

pudieran alcanzar objetivos en territorio de la contraparte.

- Revisión de acuerdos de control de armas, como retomar o negociar nuevos acuerdos como el Tratado INF (misiles de corto y medio alcance) y START (armas nucleares estratégicas).
- Prevención de la proliferación de armas de destrucción masiva y sus sistemas vectores.
- Incluir nuevas tecnologías (como armas hipersónicas o ciberarmas) dentro de marcos de regulación conjunta.
- No permitir bajo ningún concepto la propuesta de Polonia de que Estados Unidos despliegue misiles nucleares en su territorio.
- Por su parte, Rusia debería retirar las armas nucleares que ha trasladado a Belarús.
- Revitalizar el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE o CFE), el Documento de Viena sobre medidas de fomento de la confianza y la seguridad, el Tratado de Cielos Abiertos (Treaty on Open Skies), el Tratado sobre Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (INF), el Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (START y Nuevo START) y el Tratado de Ottawa sobre prohibición de minas antipersona.

DESMILITARIZAR LA UNIÓN EUROPEA

- Volver a los valores fundacionales de la Unión Europea basados en la paz, cooperación y diplomacia. El énfasis actual en la defensa y la disuasión militar contradice ese papel y Europa podría terminar involucrándose más activamente en conflictos internacionales.
- No fortalecer el complejo militar-industrial europeo, ya que promueve intereses económicos por encima del bienestar y la seguridad de las personas y debilita la posibilidad de una Europa neutral y mediadora en los conflictos.
- Crear un sistema de seguridad paneuropeo en el que todos los países tengan garantías iguales, independientemente de su alineación militar.

- Realizar proyectos conjuntos (UE-Rusia) en áreas no militares como antiterrorismo, cambio climático o respuesta a pandemias.
- Cambiar el actual sistema de toma de decisiones por unanimidad en temas especialmente sensibles, como la política exterior y seguridad, adoptando la fórmula del consenso menos dos.
- Determinar áreas clave de interés a través de las cuales la UE pueda interactuar con la Federación Rusa de forma selectiva pero constructiva.
- Promover foros multilaterales donde Rusia y la UE puedan cooperar, aunque sea en temas no conflictivos y no ideológicos (como el cambio climático, el Ártico, control de pandemias o terrorismo).
- Incrementar los programas de cooperación económica o académica entre la UE y Rusia, especialmente a nivel de sociedad civil.

NOTAS

1 . Vicenç Fisas, *Una alternativa a la política de defensa en España*, Fontamara, Barcelona, 1985.

2 . Vicenç Fisas, *Alternativas de defensa y cultura de paz*, Fundamentos, Madrid, 1994.

3 . Euronews, 23 de enero de 2025.

4 . Cadena Ser, 14 de enero 2025.

5 . *Politico*, 14 de marzo de 2025.

6 . Véase https://n9.cl/x1ift.

7 . Vicenç Fisas, *Fabricando al enemigo*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2021.

8 . Umberto Eco, *Construir al enemigo*, Lumen, Barcelona, 2012, pp. 14-15.

9 . Louis Oppenheimer, "The Development of Enemy Images: A Theoretical Contribution", *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology*, septiembre de 2006, pp. 269-292.

10 . Maria Snegovaya, "The reluctant consensus: War and Russia's public opinion", Atlantic Council, diciembre de 2024.

11 . En Belarús y Kazajstán, el idioma ruso es cooficial y ampliamente utilizado. En cambio, solo el 1,2% de la población de Georgia tiene el ruso como lengua materna. Sin embargo, el ruso es ampliamente hablado como segunda lengua, especialmente entre las generaciones mayores, debido a la influencia histórica de la Unión Soviética. Se estima que más del 50% de la población georgiana tiene conocimientos de ruso. En contraste, el inglés ha ganado popularidad entre las generaciones más jóvenes y en áreas urbanas, convirtiéndose en la lengua extranjera más importante en el país.

12 . Aunque también se denomina Bielorrusia, aquí sigo la traducción oficial que hacen las Naciones Unidas del nombre de los países en español.

13 . María-Paz López, "El corredor de Suwalki, eslabón débil de la OTAN", *La Vanguardia*, 29 de octubre de 2024.

14 . El intercambio nuclear es un concepto de la política de disuasión nuclear de la OTAN, que permite a los países miembros sin armas nucleares propias participar en la planificación del uso de armas nucleares por parte de la OTAN. En particular, prevé la participación de las fuerzas armadas de esos países en el lanzamiento de armas nucleares en caso de su uso.

15 . Todas las referencias al ministro de Exteriores ruso se han extraído de la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia, https://www.mid.ru/en/.

16 . Véase https://n9.cl/dd36tg.

17 . Federico Santopinto, "The ReArm Europe Plan: Squaring the Circle Between Integration and National Sovereignty", *IRIS*, 12 de marzo de 2025.

18 . "Consejo Europeo Especial de Defensa: ¿quién se beneficia de ReArm Europe?", *The Left*, 6 de marzo de 2025.

19 . El 7 de agosto de 2008, el Gobierno georgiano, bajo la presidencia de Mijeíl Saakashvili, lanzó una ofensiva militar para retomar el control de Osetia del Sur, cuya capital, Tsjinvali, fue bombardeada. Georgia alegaba que respondía a ataques separatistas. Rusia respondió de forma inmediata y contundente, acusando a Georgia de atacar a civiles y a sus fuerzas de paz. El 8 de agosto, tropas rusas cruzaron la frontera y avanzaron no solo en Osetia del Sur, sino también en otras partes de Georgia. El 12 de agosto, se acordó un alto el fuego negociado por Francia, que presidía en ese momento la Unión Europea. Rusia reconoció formalmente la independencia de Osetia del Sur y Abjasia el 26 de agosto de 2008, algo que la mayoría de la comunidad internacional no ha hecho. Hasta hoy, las tropas rusas permanecen en ambas regiones separatistas, que se consideran "territorios ocupados" por Georgia.

20 . Prescindo de Albania, que dejó de ser un "satélite" de la URSS en 1960.

21 . Véase https://n9.cl/ohtyt.

22 . El conflicto más reciente entre Armenia y Azerbaiyán ocurrió en septiembre de 2023, cuando Azerbaiyán lanzó una ofensiva militar en la región de Nagorno-Karabaj, controlada por la autoproclamada República de Artsaj, de mayoría armenia. Esta acción resultó en la rendición de las fuerzas armenias locales y la disolución de la República de Artsaj el 1 de enero de 2024.

23 . Mary Kaldor, *Más allá de los bloques*, Fontamara, Barcelona, 1993.

24 . La manipulación de las amenazas como forma para crear imágenes de enemigo, lo he desarrollado en el libro *Fabricando al enemigo*, *op. cit*.

25 . Véase https://n9.cl/1u02a.

26 . Alyson J. K. Bailes; Oleskiy Melnyk e Ian Anthony, "Relics of Cold War. Europe Challenge, Ukraine's Experience", *SIPRI Policy Papers*, nº 6, noviembre de 2003.

27 . Hamid Ismailov, *La historia del prodigioso Yerzhán*, Acantilado, Barcelona, 2018.

28 . En este sistema antimisiles, España juega un papel importante, pues en la base de Rota (Cádiz) se encuentran cuatro destructores que ofrecen movilidad al sistema y pueden disparar los misiles.

29 . Véase https://n9.cl/lqtcm1.

30 . Parte de este capítulo pertenece a mi libro *Hegemonías, bloques y potencias del siglo XXI*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2022, pp. 33-40.

31 . Véase https://n9.cl/m3drit.

32 . Véase https://n9.cl/06533.

33 . Véase https://n9.cl/x2px4.

34 . Vitaly Zhurkin, "Integration of Russia into Europe: Realistic or Superficial?", en Meliha Altunisik *et al*., *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik*, Mittler & Sohn, Berlín, 1999.

35 . Victor Mizin, "Russia-Europe in a polycentric world: the imperative of new approaches to constructive dialogue", *Journal of Political Research*, vol. 8, nº 3, 2024.

36 . Georgia presentó formalmente su solicitud de adhesión a la Unión Europea el 3 de marzo de 2022, tras la invasión rusa a Ucrania. En 2002, expresó oficialmente su deseo de unirse a la OTAN. Ucrania presentó su solicitud oficial de adhesión a la UE el 28 de febrero de 2022. En cambio, Azerbaiyán no ha solicitado formalmente la adhesión a la UE. Azerbaiyán coopera dentro de la Asociación Oriental, pero mantiene una política más neutral respecto a la integración. Tampoco ha solicitado oficialmente la adhesión plena a la OTAN, aunque coopera activamente con la alianza.

37 . Esther Ademmer, Laure Delcour, y Kataryna Wolczuk, "Beyond geopolitics: exploring the impact of the EU and Russia in the "contested neighborhood", *Eurasian Geography and Economics*, vol. 57, nº 1, 2016, pp. 1-18.

38 . Barbara Roggeveen, "EU-Russian relations: Normative rivalry or pragmatic partnership?", Foundation for European Progressive Studies (FEPS), Bruselas, 2021.

39 . Parte de este capítulo pertenece a mi libro *Hegemonías, bloques y potencias del siglo XXI*, *op. cit*., pp. 93-106.

40 . Andrew Cockburn, *The Spoils of War: Power, Profit and the American War Machine*, Verso, Londres, 2021.

41 . En 1990 publiqué un libro, en catalán, titulado *Defensa 2001: una propuesta de defensa no ofensiva para España*, Fundació Jaume Bofill/Centre UNESCO de Catalunya, Barcelona, en que explicaba con detalle el significo de estos conceptos, así como su posible aplicación para el caso de España.

42 . *La seguridad europea a debate. Bloques, neutralismo, desvinculación*, Fontamara, Barcelona, 1985.

43 . Mary Kaldor, *Más allá de los bloques*, Fontamara, Barcelona, 1986.

44 . Las comillas forman parte del texto del mensaje escrito del ministro de Relaciones Exteriores de Rusia, Serguéi Lavrov, el 1 de febrero de 2022, sobre la indivisibilidad de la seguridad dirigido a los jefes de Relaciones Exteriores, ministros, secretarios de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos, Canadá y varios países europeos.

45 . Véase https://n9.cl/21cbp.

46 . Véase https://n9.cl/a25br.

47 . Berna González Harbour, "La OTAN firma un acuerdo especial con Ucrania que saca a este país de la órbita de Rusia", *El País*, 10 de julio de 1997.

48 . Recuerdo que hay varios miembros de la OTAN que no están en la Unión Europea: Estados Unidos, Canadá, Reino Unido (salió de la UE en 2020: Brexit), Noruega, Islandia, Turquía, Albania, Macedonia del Norte y Montenegro.

49 . Victor Maciel Mendes, "Culture of Peace, Soft Power and the Russia-Ukraine Conflict: The Shortcomings of Economic Integration as a Conflict Deterrent and the Potential of Diplomacy and Paradiplomacy for a Culture of Peace", en Rodrigo Christofoletti (ed.), *Soft Power and Heritage. The Latin American Studies Book Series*, Springer, Nueva York, 2023, pp. 83-96.

50 . El caso de China lo expongo en *Ganar-ganar; la estrategia china para seducir a mundo*, Icaria, Barcelona, 2022.

51 . Natalia Viakhireva, "The Impact of Tensions between the EU and Russia at the People-to-People Level", Consejo Ruso de Asuntos Internacionales (RIAC), 17 de junio de 2017.

52 . Dmitry Lanko y Gleb Yarovoy, "From Stalin to Putin. Indivisibility of Peace and Security in Russian IR Scholarship and Foreign Policy", en Maria Lagutina *et al*. (eds.), *The Routledge Handbook of Russian International Relations Studies*, Routledge, Londres, 2023.

53 . Véase https://bitly.cx/EdPt.

54 . *The Guardian*, 3 de febrero de 2022.

55 . Artem Kvartalnov, "Indivisible Security and Collective Security Concepts: Implications for Russia's Relations with the West", *Central European Journal of International and Security Studies*, vol. 15, nº 3, 2021, pp. 4-29.

56 . Iulian Chifu, "The principle of 'indivisibility of security': sources, reasoning, relevance. An incorrect excerpt from the set of principles agreed in European security", *Bulletin of "Carol I" National Defence University*, abril de 2022, pp. 48-56.

57 . Li Wang, Boboev Nodir, y Jamal Aitlaadam, "Consent and Caution: Re-Examination of Indivisible

Security in Public Law", *Beijing Law Review*, nº 14, 2023, pp. 1725-1734.

58 . Sinikukka Saari y Tyyne Karjalainen, "The boom and crash of cooperative security in Europe", *Finnish Institute of International Affairs*, marzo de 2025.

59 . Véase http://www.osce.org.

60 . Los documentos de referencia de la OSCE son la Carta de París para una nueva Europa (1990) y la Carta sobre la seguridad europea de Estambul (1999). Este último reforzó las capacidades de prevención.

61 . Bjørn Møller, "European security: the role of the Organisation for Security and Co-operation in Europe", *Crisis States Working Papers Series*, nº 2, febrero de 2008.

62 . Al no haber un presupuesto anual aprobado, la OSCE se ha visto obligada a funcionar con asignaciones mensuales basadas en el último presupuesto aprobado, el de 2021.

63 . Véase http://www.osce.org/odihr.

64 . Véase http://www.osce.org/fom.

65 . Véase http://www.osce.org/hcnm.

66 . Al respecto, la OSCE publicó, en diciembre de 2016, un informe de la Berghof Foundation sobre el fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil en el campo de la mediación, https://bitly.cx/oV9s6.

67 . Puede verse un estudio de la OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, https://bitly.cx/R0ph.

68 . Véase http://www.osce.org/cpc.

69 . Véase https://bitly.cx/qI4vT.

70 . Véase http://www.osce.org/cca.

71 . Véase http://www.osce.org/hcnm.

72 . Heinrich Schneider, "Long on Promise-Short on Impact: The OSCE Reform Initiative 2004-2005 and Its Results", en IFSH (ed.), *OSCE Yearbook 2006*, Nomos, Baden-Baden, 2007, pp. 35-57.

73 . Véase https://bitly.cx/ravAw.

74 . VV AA, *The Legal Framework of the OSCE*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.

75 . "The OSCE and a 21st century spirit of Helsinki: Opportunities to shift security back to the people", *Finnish Institute of International Affairs*, agosto de 2022.

76 . International Crisis Group, “Seven Priorities for Preserving the OSCE in a Time of War”, 29 de noviembre de 2022.

77 . Michelle Maiese, “Confidence-Building Measures”, *Beyond Intractability*, septiembre de 2003.

78 . Zdzislaw Lachowski, *Confidence and Security Building Measures in the New Europe*, Oxford, SIPRI, Oxford University Press, 2004.

79 . Sophie Harman, “Confidence-building measure”, *Encyclopædia Britannica*.

80 . Asamblea General, “Informe de la Comisión de Desarme correspondiente a 2017”, https://bitly.cx/9ZO2J.

81 . Véase https://bitly.cx/MmAd.

82 . Camino Kavanagh, “Confidence building measures: Drawing from the past to manage the new”, *Conciliation Resources*, febrero de 2024.

83 . Vicenç Fisas, *Defensa 2001: Una proposta de defensa no ofensiva per a Espanya*, Fundació Jaume Bofill, Barcelona, 1990.

84 . United Nations Institute For Disarmament Research (UNIDIR), *Non-Offensive Defense. A Global Perspective*, Routledge, Londres, 1990.

85 . Geoffrey Wiseman, *Concepts of Non-Provocative Defence*, Palgrave Macmillan, Londres, 2002.

86 . Anders Boserup y Andrew Mack, *Guerra sin armas*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2002.

87 . Bjørn Møller, *Non-offensive Defence For the Twenty-first Century*, Routledge, Londres, 2019; *Common Security and Nonoffensive Defense: A Neorealist Perspective*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1992.

88 . Herbert Wulf, “When is enough, enough? The security dilemma in Europe”, *Toda Peace Institute*, febrero de 2025.

89 . Oliver Meyer, “Averting a New Arms Race in Europe”, *Arms Control Today*, septiembre de 2024.

90 . Dan Plesch, Kevin Milétic y Tariq Rauf, *Reintroducing Disarmament and Cooperative Security to the Toolbox of 21st Century Leaders*, SIPRI, Estocolmo, 2017.

91 . La lista de todos los tratados de desarme y sus signatarios puede encontrarse en https://treaties.unoda.org/.